



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 5

*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 IN MERITO AL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE E DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

317<sup>a</sup> seduta: mercoledì 9 settembre 2015

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

## I N D I C E

**Audizione del Presidente della Regione Liguria e dell'assessore  
all'economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 11 e <i>passim</i>	GARAVAGLIA . . . . .	Pag. 11, 18, 21
BERNINI (FI-PdL XVII) . . . . .	6, 8, 16	TOTI . . . . .	3, 8, 10 e <i>passim</i>
CALDEROLI (LN-aut) . . . . .	8, 15, 23		
COCIANCICH (PD) . . . . .	11, 17		
DE PETRIS (Misto-SEL) . . . . .	9		
* LANZILLOTTA (PD) . . . . .	6, 17		
MAURO Mario (GAL (GS, PpI, FV, M)) . . . . .	6, 17		
* PAGLIARI (PD) . . . . .	9		
PALERMO (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI- MAIE) . . . . .	21		

**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: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Federazione dei Verdi, Moderati): GAL (GS, PpI, FV, M); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; 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, Giovanni Toti, presidente della Regione Liguria, e Massimo Garavaglia, assessore all'economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia.*

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

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione del Presidente della Regione Liguria e dell'assessore all'economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della parte II della Costituzione e della disposizione riguardante il CNEL, sospesa nella seduta del 3 agosto scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che della procedura informativa verrà redatto il resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il particolare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione del presidente della Regione Liguria Giovanni Toti e dell'assessore all'economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia, Massimo Garavaglia.

Saluto i nostri ospiti, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Oggi ascolteremo la voce delle Regioni, così da completare il nostro esame e il nostro approfondimento e confronto sui temi della riforma costituzionale.

Cedo dunque subito la parola al presidente Toti per la sua relazione, lasciando poi spazio ai colleghi per eventuali domande, alle quali il nostro ospite potrà rispondere subito o, se vorrà, anche successivamente per iscritto.

Prego, presidente Toti.

*TOTI.* Ringrazio lei, presidente Finocchiaro, e tutta la Commissione per l'attenzione rivolta alle Regioni, visto che la riforma costituzionale all'esame del Senato riguarda evidentemente da vicino anche la vita delle

Regioni italiane e, quindi, dell'istituzione che mi trovo *pro tempore* a presiedere.

Gli elementi sui quali vorrei che puntaste la vostra attenzione di legislatori riguardano ovviamente l'impianto stesso della riforma. Si tratta tipicamente di tre aspetti: l'elezione del Senato, vale a dire la modalità di scelta e di formazione della seconda Camera, così come proposta nel testo approvato dalla Camera dei deputati; il rapporto tra il Senato, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe rappresentare le autonomie locali, e le Regioni; infine, le competenze legislative. Da tempo tutte le forze politiche concordano sulla necessità di una revisione per quanto riguarda le materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, onde contenere il volume dei conflitti di attribuzione attualmente esistente. Da questo punto di vista credo però che questa riforma, nel testo modificato dalla Camera, non faccia ancora sufficiente chiarezza.

Questi sono dunque i temi che andrò ad affrontare, dando lettura di un documento di poche pagine – vi annoierò quindi il minimo indispensabile – che consegnerò poi alla presidente Finocchiaro in modo tale che rimanga a disposizione della Commissione.

La revisione costituzionale intrapresa ha condotto, nella successione delle letture parlamentari, oltre che al superamento del bicameralismo paritario, al disegno di un nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Non vi è dubbio che i due profili – com'è emerso durante l'approfondito dibattito in entrambi i rami del Parlamento – siano strettamente connessi, anche tenuto conto che il mantenimento dell'equilibrio tra unità statale e diversità territoriali, tra centro e periferia, necessita, di volta in volta, di continui aggiustamenti, secondo un percorso che garantisca, al contempo, le esigenze dello Stato e quelle delle Regioni.

Non può sottacersi, tuttavia, come nel testo vi siano delle contraddizioni ed alcuni aspetti non condivisibili, come pure è stato evidenziato in alcuni interventi di tanti esimi costituzionalisti auditi in questa Commissione. Mi riferisco, per l'aspetto del testo della riforma che particolarmente ci riguarda, al nuovo riparto di competenze legislative, laddove la riforma in esame sopprime l'antica competenza concorrente di cui all'articolo 117, secondo comma, del testo vigente, «travasando» alcune materie nella competenza esclusiva dello Stato e altre nella competenza esclusiva delle Regioni.

Un principio sacrosanto, quello della chiarezza di attribuzione delle competenze legislative, se vera chiarezza, però, fosse stata fatta. Purtroppo non sembra al momento essere così.

La lettura del nuovo articolo 117, infatti, fa nascere forti perplessità già dalla molteplicità e dalla varietà delle espressioni utilizzate per indicare le competenze legislative, quali «principi fondamentali», «norme di coordinamento», «principi generali», «profili ordinamentali generali»: sembrano tutti termini generici e fatti apposta per creare ulteriore confusione tra le competenze. Sembra evidente che si sia proceduto – forse anche frettolosamente – senza considerare a fondo che le Regioni in quanto tali sono e devono rimanere gli unici soggetti responsabili di taluni settori

(servizi sociali, trasporti, sanità, agricoltura) e che sono le Regioni, pur nella diversità e nel diverso grado di difficoltà che si manifesta da Nord a Sud del Paese, ad erogare prestazioni e servizi ai cittadini.

Inoltre, se si guarda al rapporto tra Stato e Regioni che deriva dal combinato disposto di un nuovo Senato chiamato a «rappresentare le istituzioni territoriali» e di un nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, nasce il dubbio che l'arcaica competenza concorrente esista ancora nel testo attuale, sia pure sotto mentite spoglie.

Recita il *dossier* preparato dal Servizio studi di questa Camera: «Alla soppressione della competenza legislativa concorrente non consegue sovente la mera bipartizione in competenza esclusiva statale ovvero regionale, bensì un irradimento o sfrangiamento in tipologie molteplici di coabitazioni competenziali tra Stato e Regioni».

A tale riguardo, il Gruppo di Forza Italia al Senato – così mi è stato riferito dal Gruppo – ha presentato un emendamento volto ad eliminare l'ambiguità nello stabilire le competenze regionali o statali in talune materie non espressamente fissate.

Il disegno di legge prevede poi una «clausola di salvaguardia o di supremazia», laddove lo Stato può intervenire con legge, su proposta del Governo, anche in materie regionali, a tutela dei valori riconducibili all'unità o all'interesse nazionale. Anche in questo caso il Gruppo di Forza Italia al Senato ha presentato una proposta emendativa che sopprime l'inciso «su proposta del Governo», permettendo solo alla legge dello Stato di intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva, emendamento su cui evidentemente – come governatore di Forza Italia – concordo.

Ancora, come evidenziato dalla professoressa Niccolai, il prezzo che si paga è la diminuzione degli spazi di espressione della comunità, che perdono quote importanti di autogoverno in cambio di un Senato che non ha alcun rapporto con esse, né alcuna responsabilità nei confronti delle stesse e che è chiamato espressamente a collaborare affinché gli indirizzi del centro possano trovare realizzazione. La professoressa Niccolai prosegue affermando che si rimane perplessi riguardo al tipo di messaggio civico che questa immagine delle istituzioni trasmetterà, dove quello che conta non è il confronto leale tra i diversi punti di vista ed interessi, ma l'uniformarsi tutti sotto un vertice, con la perdita, quindi, di parte di quel principio di autonomia delle Regioni che credo, invece, debba essere mantenuto anche nel nuovo testo.

Al di là delle soluzioni che verranno adottate, se si va nella direzione di un Senato che realmente esprima le realtà territoriali e che di queste si faccia «portavoce» e portatore di istanze, contribuendo al collegamento tra esigenze locali e unità statale, occorrerebbe ripensare la qualificazione della potestà legislativa, nella consapevolezza che un equilibrato funzionamento dello Stato non dipende dal mero «travasamento» di materie, bensì da un maggiore raccordo tra i soggetti interlocutori che, lungi dal muoversi in un'ottica di competizione legislativa, cooperino per fare leggi significa-

tive, per soddisfare le esigenze dei cittadini, per governare in maniera più snella il territorio e per fronteggiare le emergenze.

Gli enti locali e i cittadini che rappresentano e governano perdono dunque fette importanti di autonomia, a fronte di un Senato che non ha alcuna responsabilità o obbligo nei loro confronti e su cui né gli enti, né gli elettori possono esercitare alcun potere di verifica o di controllo, in virtù dell'elezione indiretta, nonché della permanenza del divieto di mandato imperativo.

In conclusione, avremo un consiglio regionale monco di parte dei suoi componenti, chiamati a comporre un Senato rappresentativo delle istituzioni locali, senza che però vi sia alcun vincolo con l'istituzione di origine.

Le materie concorrenti che escono dalla porta entrano dalla finestra sotto forma di «disposizioni generali e comuni» e affini, con il rischio di confusione nell'attribuzione delle competenze.

Il Senato, che dovrebbe rappresentare un raccordo fra diversi livelli dello Stato, privato delle sue funzioni legislative e non, previste in prima lettura, è quindi del tutto inessenziale, questo a tutto danno, a mio modo di vedere, dell'istituzione che rappresento qui come presidente di Regione.

Queste sono, in estrema sintesi, le conclusioni di un ragionamento che si è sviluppato anche all'interno della giunta regionale della Liguria e che è stato condiviso con gli amici di maggioranza di quella Regione. Si tratta di considerazioni riportate molte volte anche sulla stampa e su cui so bene che è già focalizzata l'attenzione della Commissione. Credo che quelli che ho indicato restino davvero i nodi centrali della riforma che si sta affrontando.

Ringrazio la Commissione per l'attenzione e vi auguro buon lavoro.

LANZILLOTTA (PD). Avrei bisogno di un chiarimento e in questo senso mi rivolgo anche a lei, signora Presidente.

Poiché credo che sia molto importante in questa fase conoscere il punto di vista delle istituzioni e degli enti locali, vorrei capire meglio la veste in cui è intervenuto qui oggi il presidente Toti. Dal momento che nella sua relazione ha fatto riferimento più volte agli emendamenti presentati dal Gruppo di Forza Italia, vorrei capire se lei rappresenta l'istituzione, di cui è ormai esponente di vertice, oppure se rappresenta un partito. Questo, infatti, riguarda proprio il problema delicato della struttura del Senato.

Forse la Presidente, che organizza le varie fasi dei nostri lavori, può chiarire questo punto.

PRESIDENTE. Senatrice Lanzillotta, come i colleghi ricordano, il programma di audizioni svolte prevedeva già prima della sospensione estiva il fatto che la Commissione fosse messa nelle condizioni di poter interloquire anche con i Presidenti delle Regioni, nella funzione di Presidenti di tali enti, nonché con il Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. In questo senso, abbiamo ascoltato oggi il presi-

dente Toti, sentiremo tra poco l'assessore Garavaglia in rappresentanza del presidente Maroni, e sentiremo altri Presidenti di Regione domani, oltre al presidente Jacop.

MAURO Mario (*GAL (GS, PpI, FV, M)*). Signora Presidente, devo dire che la collega Lanzillotta ha messo in evidenza un punto cruciale che, dal mio punto di vista, guardo invece in positivo poiché, se nei tratti della bozza di riforma costituzionale si ritrovano passaggi di natura centralista e statalista, è logico che chi rappresenta le autonomie, e segnatamente le Regioni, faccia riferimento agli emendamenti presentati da quelle forze politiche che intendono essere alternativi a una logica centralista e statalista. Questo è uno dei *misunderstanding* più clamorosi collegati al fatto che stiamo rispondendo ai guasti della modifica del Titolo V del 2001 semplicemente producendo nuovi guasti.

BERNINI (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, io mi scuso *in primis* con il presidente Toti perché anch'io, come il senatore Mauro, non ho una domanda specifica da rivolgergli, ma sono stati chiamati in causa gli emendamenti di Forza Italia che attengono ad un determinato ambito. Perché quindi non squarciamo oggi un «velo di Maya» e diciamo che la riforma del Titolo V e l'ottica di un'ubriacatura federalista sottesa ha creato in questi anni un'evidente confusione nell'attribuzione delle competenze tra legislatore statale e legislatore regionale, amministratore statale e amministratore regionale?

Il PdL prima e Forza Italia dopo hanno sempre rappresentato fortemente la loro volontà di alternativa, al punto da predisporre un testo legislativo che in questo senso aveva fornito la sua soluzione della patologia del contenzioso costituzionale, e non solo dei disagi amministrativi, che la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha portato. Ritengo quindi che l'adesione di Forza Italia non solo ad un'ipotesi testuale, a un contenuto legislativo, ma anche a una filosofia politica sottesa al testo, non debba corrispondere ad un'adesione di carattere solo politico.

Si tratta di un modello nel quale evidentemente il governatore Toti, che non ha fatto velo del fatto di essere governatore della Regione Liguria come parte di una coalizione di centrodestra a cui ritiene di aderire, identifica le patologie che noi identifichiamo e a cui noi forniamo la nostra soluzione. L'abbiamo già fatto nel momento in cui abbiamo avuto agio di proporre, votare e far votare il nostro modello di riforma costituzionale anche con riferimento alla devoluzione, al Titolo V e al modello che ad esso deve corrispondere, secondo la posizione di Forza Italia. L'abbiamo fatto in sede di discussione generale e lo faremo in maniera ancora più articolata nella disamina degli emendamenti che abbiamo proposto e che – lo anticipo – in sede di discussione degli emendamenti stessi considereremo come tra i più rilevanti tra quelli proposti dal nostro partito insieme al tema della nomina e della designazione delle funzioni.

Ripeto, mi scuso con il presidente Toti. La domanda è una profezia che si «autoavvera», in realtà. Noi sappiamo qual è il modello che propo-

niamo e ci rendiamo conto che già in questi primi mesi di attività di Governo, presidente Toti, probabilmente Lei si è confrontato con parte dei problemi che derivano da queste sovrapposizioni, che sono peraltro ampiamente rappresentate in una giurisprudenza costituzionale che ha su questo un'evidenza palmare, soprattutto su alcuni temi a cui faceva riferimento il presidente Toti, i quali non hanno avuto nell'attuale testo di riforma una loro soluzione, soprattutto con l'aggravio di funzioni che è derivato dal passaggio alla Camera dei deputati. Non mi dilungo più di tanto per evitare di portare via tempo alle audizioni.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, vorrei sollevare due aspetti. Faccio una premessa per segnalare innanzitutto che ci sono emendamenti, tra i miei presentati, identici a quelli di Forza Italia, quindi non si tratta solo di una proposta di tale partito.

BERNINI (*FI-PdL XVII*). Non ho parlato di monopolio.

TOTI. Ma io questo l'immaginavo.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Quindi anche altri condividono questa impostazione.

Ricordo a tutti che la Conferenza delle Regioni, diversamente dall'ANCI e dall'UPI, non è un soggetto istituzionale, ma una vera associazione in cui ciascuna Regione rappresenta se stessa, e non c'è un rappresentante della Conferenza che esprime un parere vincolante rispetto a tutti gli altri. Spiace perché, nonostante l'impegno della presidente Finocchiaro e del sottoscritto, pur in mancanza di quella rappresentanza istituzionale, abbiamo raggiunto, partecipando a una riunione della Conferenza, un accordo rispetto alla funzioni delle Regioni, che poi è stato completamente disatteso dai colleghi della Camera, che evidentemente non hanno sentito il dovere di confrontarsi con i rappresentanti regionali.

Ho colto una velata critica nei confronti della riforma da parte del presidente Toti, che riproduce abbastanza puntualmente quello che ieri, in Ufficio di Presidenza, avevo colto come punti principali: le funzioni delle Regioni di cui già detto; le funzioni del Senato; e soprattutto il venir meno del ruolo di garanzia del Senato, che è completamente stato svuotato. Mancando di un organo di garanzia come secondo ramo del Parlamento, bisogna rivolgersi all'esterno rispetto ai ruoli di garanzia e non ne ho visto traccia nel suo intervento.

Lei, presidente Toti, non ritiene che le modalità elettive, con Camera e Senato in seduta comune per eleggere la Corte costituzionale, privino completamente il Senato della possibilità di indicare almeno un proprio membro all'interno della Corte costituzionale? Perché l'apporto del voto del Senato mi sembra siano intorno al 13,94 per cento. Per eleggerne uno ci vuole il 20 per cento, quindi è evidente che tutti i cinque membri verranno eletti dalla Camera dei deputati, ma trovandosi la Corte per buona parte, oltre che a giudicare della costituzionalità delle leggi, a diri-



mere e a fare arbitro tra i conflitti tra Stato (ovvero la Camera) e le Regioni, io credo che almeno un arbitro, tra i presenti all'interno della Corte, debba essere espressione delle Regioni. Non aveva riflettuto sul fatto che sia meglio il ritorno alla prima versione uscita dal Senato, ovvero tre componenti indicati dalla Camera e due dal Senato?

PAGLIARI (*PD*). Presidente Toti, vorrei capire meglio alcuni passaggi, che probabilmente non ho colto bene.

Poco fa lei ha criticato «le disposizioni generali e comuni». Vorrei capire quale dovrebbe essere, a suo modo di vedere, il modello per la ripartizione delle competenze legislative tra Stato centrale ed autonomie, così come prefigurata dalla riforma costituzionale. In particolare, vorrei sapere se è favorevole ad un ritorno alla competenza concorrente o piuttosto, come mi pare di avere inteso, condivide l'impostazione di una separazione netta tra Stato e Regioni, con l'eliminazione delle «disposizioni generali e comuni» – che a mio modo di vedere non sono l'esatto equivalente delle norme di principio della legislazione concorrente – e il conseguente venir meno di qualsiasi elemento di uniformità alla legislazione delle Regioni nelle diverse materie in cui le «disposizioni generali e comuni» sono previste. Vorrei conoscere qual è da questo punto di vista la sua valutazione e la sua opinione.

Non ho poi ben compreso, presidente Toti, se lei vede un conflitto tra il ruolo del Senato, così come configurato dalla riforma, e le competenze delle Regioni. Quello che le chiedo è se lei dà una lettura normativamente contraddittoria dell'ipotesi del Senato come Camera delle istituzioni territoriali rispetto alla petizione di principio di una Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali o se, invece, nella definizione del ruolo del Senato come Camera delle istituzioni territoriali, vede una limitazione della competenza delle Regioni. In questo secondo caso, vorrei capire come lei considera la relazione fra il Senato e le Regioni, accettando il presupposto che, al di là di come è formulato oggi il testo, una Camera delle istituzioni territoriali abbia un senso ed un significato.

L'ultima questione che vorrei porre riguarda il sistema di elezione. Vorrei capire quale dovrebbe essere secondo lei il sistema elettorale: può darsi che mi sia sfuggito o che vi sia stato un *deficit* di attenzione da parte mia, ma ho colto nella sua relazione una critica – legittima, per carità – a come è strutturata la scelta dei senatori nel testo approvato dalla Camera; non ho capito, invece, quale sarebbe secondo lei l'alternativa a questo. Se possibile, le chiedo dunque una precisazione in questo senso.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signora Presidente, intendo richiamare l'attenzione su alcune questioni molto semplici.

Presidente Toti, dal momento che lei ha disegnato un quadro di potenziale non corrispondenza tra la configurazione di un Senato come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali e la realtà vera delle Regioni, le chiedo come pensa che potrà articolarsi a questo punto la so-

pravvivenza della Conferenza Stato-Regioni. È evidente infatti che, almeno a mio modo di vedere, ci sarà un conflitto non potenziale ma permanente tra il Senato e la Conferenza Stato-Regioni, sempre che non si decida di abolire anche questa, il che evidentemente potrebbe accadere e in questo senso siamo in attesa di eventuali ulteriori proposte.

Mi associo poi anch'io alla domanda del collega Pagliari e le chiedo se lei ha una proposta diversa per quanto riguarda la composizione del Senato e quindi le modalità di scelta e di elezione dei senatori. Rivolgerò la stessa domanda anche al presidente Chiamparino, che ascolteremo domani qui in Commissione.

Il Senato delineato nella riforma non ha nulla a che fare con quello che ho letto nell'intervista del coordinatore della Conferenza Stato-Regioni, perché non è il *Bundesrat*.

*TOTI.* Signora Presidente, sui tre membri della Corte eletti dalla Camera dei deputati e i due eletti dal Senato ho già risposto. Il Senato deve rappresentare tutte le autonomie locali che meritano una tutela dal punto di vista della Corte.

Quanto alla domanda sulla composizione del nuovo Senato, rispondo che, a mio modo di vedere, dovrebbe esservi un'elezione diretta, contestuale all'elezione dei consigli regionali. Questo comporta l'individuazione di membri ulteriori perché, uscendo dal diritto ma entrando nella pratica quotidiana, non credo che presidenti di Regione, assessori o consiglieri con compiti importanti abbiano tempo di sganciarsi dalle loro attività quotidiane nelle Regioni per riunirsi in una Camera comune. Ritengo pertanto che si debbano formare delle delegazioni possibilmente omogenee rispetto alla scelta dei cittadini di quella Regione, e questo può essere garantito da elezioni contestuali.

Per quanto riguarda le competenze legislative, credo che esse andrebbero chiarite in modo più netto. Non voglio entrare nel lavoro del legislatore, perché è giusto che la riflessione prosegua in questa sede, ma credo che le competenze statali e quelle regionali debbano essere divise in modo chiaro. Le competenze regionali, una volta individuate, debbono essere tutelate: la clausola di supremazia dello Stato per determinate materie a me non piace per niente, e dovrebbe essere utilizzata soltanto in casi di vero interesse nazionale e di comprovata eccezionalità. Se ci saranno disomogeneità tra i sistemi delle Regioni, peraltro già esistenti in modo confuso, queste saranno corrispondenti alle disomogeneità dei territori italiani. Se vogliamo che quest'ultimi abbiano una loro autonomia e che questa autonomia corrisponda ai reali bisogni e alle reali conformazioni sociali, fisiche, industriali dei territori, è giusto che le Regioni mantengano una certa disomogeneità sulle materie di loro competenza.

Se posso permettermi, suggerirei al legislatore di dividere in modo netto le materie di competenza e di lasciare reale autonomia alle Regioni nelle materie che il legislatore deciderà di affidare loro, con tutti i rischi della disomogeneità, ma anche con tutti i vantaggi affinché le Regioni e le

rispettive comunità territoriali si possano autoregolamentare ed amministrare dal punto di vista delle loro risorse e potenzialità.

Circa la domanda relativa alla Conferenza Stato-Regioni, non amo particolarmente la superfetazione di organismi: se si abolisse la Conferenza Stato-Regioni non sarei di quelli che piangerebbero a lungo al suo funerale, ma bisognerebbe dare reali competenze al Senato, affinché sia in grado di svolgere quelle funzioni che verrebbero a mancare in termini di rappresentanza a seguito dell'abolizione della Conferenza.

**COCIANCICH (PD).** Signora Presidente, vorrei riprendere la domanda della senatrice Lanzillotta, alla quale mi pare non sia stata data una risposta. Il suo intervento, presidente Toti, ha fatto costantemente riferimento non tanto all'istituzione regionale nel suo complesso, quanto alla parte politica che in questo momento guida la Regione Liguria, e mi domandavo se lei prefigura il fatto che anche in futuro dovranno essere rappresentate non tanto le istituzioni regionali quanto le componenti politiche che governano quel tipo di realtà istituzionale. Se non fosse così, non capirei il tipo di intervento che lei ha fatto; mi sembrava assolutamente legittimo, con delle tesi condivisibili o meno ma rappresentative solo di una parte.

Qualora dovessero essere confermate le riforme che stiamo cercando di varare, mi chiedo se questa è la modalità con la quale ritiene che i senatori dovranno approcciare, quindi una dialettica opposizione-maggioranza.

**TOTI.** Direi assolutamente di sì: la Liguria non è retta da un governo tecnico, come non sono rette da governi tecnici la Campania o la Lombardia. Si tratta di maggioranze politiche di cui io sono espressione per elezione diretta dei cittadini, quindi in questo caso la mia guida politica e il parere della maggioranza politica che governa la Liguria sono evidentemente da governatore e da governo di Centrodestra. Immagino che il portato dei governatori di altre espressioni politiche sarà diverso dal mio. Francamente, la sterilizzazione del ruolo del governatore mi sembra poco teorizzabile: io non credo particolarmente alla sterilizzazione di nessun ruolo politico. Penso che in Senato si verificheranno situazioni di dialettica maggioranza-opposizione; pensare a una Camera sterile che rappresenti in astratto i bisogni delle Regioni, mi sembra una costruzione non solo impossibile ma anche un po' mostruosa in una democrazia.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il presidente Toti per la sua disponibilità.

Lascio ora la parola a Massimo Garavaglia, assessore all'economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia, a cui diamo il nostro benvenuto.

**GARAVAGLIA.** Presidente, tratterò solo brevemente questioni già affrontate dal presidente Toti per soffermarmi maggiormente su alcuni punti

particolari, anticipando la risposta ad alcune domande già poste nella precedente audizione. Vorrei però fare innanzitutto una premessa. In relazione a quanto diceva la senatrice Lanzillotta, la Conferenza delle Regioni ha chiesto al Governo, all'unanimità, di tornare al testo approvato dal Senato: questa è la posizione delle Regioni.

Purtroppo alla Camera sono stati fatti oggettivamente dei pasticci, e questo è il punto che trova tutti d'accordo. Si era trovato faticosamente un accordo sulla distribuzione di competenze e modalità: ancorché migliorabile (poi diremo in quali punti), quello era l'accordo che trovava il consenso del mondo delle Regioni e delle autonomie rispetto alla riforma costituzionale. Le modifiche introdotte stravolgono l'impianto facendo un pastrocchio che sarà di difficile soluzione. Questo è il punto fondamentale.

Venendo al merito di alcune questioni e anticipando qualche risposta alle domande, l'obiettivo era di eliminare le materie concorrenti? In realtà sono state moltiplicate, perché in primo luogo non si prevede per le Regioni che vi siano materie esclusive. Bisognerebbe iniziare a dire che quelle attribuite alle Regioni sono materie esclusive. È un pacchetto piccolo, se vogliamo anche un po' punitivo e non tiene conto della diversità delle Regioni. Capisco che sia difficile pensare a una grande attribuzione di competenze al Molise e agli abitanti del quartiere di San Siro di Milano, ma che la Regione Lombardia, che ha un sesto della popolazione del Paese, abbia qualche competenza ci può stare e ci sembra abbastanza ragionevole. Si è fatto un po' un'esagerazione su quel versante.

Come risolvere la questione? Anticipo una possibile domanda che mi si potrebbe fare. Si potrebbe prevedere che quell'elenco sia esclusivo e si potrebbe inoltre fare qualche aggiunta rispetto alle modifiche fatte. Ad esempio – e anche questa è una posizione unanime delle Regioni – riteniamo che separare la formazione professionale dalle politiche attive del lavoro non abbia senso (questo è un errore fatto dalla Camera). Ripeto, non è possibile pensare di svolgere politiche attive del lavoro organizzando la formazione professionale senza avere la competenza delle politiche attive. In tutto il mondo in cui funziona il sistema delle politiche attive, si prevede di fare delle azioni da affiancare alla formazione professionale: le due cose devono per forza andare insieme. Può darsi che in talune realtà non ci sia la forza e la capacità di organizzare questo servizio: allora, in base al principio di sussidiarietà, quella funzione potrebbe essere centralizzata *in toto*; ma non prevedere che i due ambiti procedano insieme non ha senso.

Altra questione. La mia posizione personale è che la clausola di supremazia sia un aborto. Se volete conoscere la posizione delle Regioni, vi preannuncio che è stata digerita malissimo, perché si pensa che andrebbe limitata a situazioni eccezionali, particolari, temporalmente limitate, con l'esclusione delle materie che dovrebbero essere attribuite in via esclusiva. Altrimenti, per estensione si potrebbe pensare che un domani un nuovo Governo possa attribuirsi altre competenze, in deroga alla Costituzione. Questo non rientra in una logica di modifica costituzionale, che avrebbe richiesto una semplificazione e un'attribuzione chiara delle competenze.

Rimanendo alla questione delle materie concorrenti e delle inevitabili commistioni tra competenza statale e regionale, pensare che si possa eliminare una concorrenza non ha senso: per forza di cose ci sarà sempre una sovrapposizione fra legislazione statale e legislazione regionale, ancorché affidata in maniera esclusiva. Tant'è vero che nella Conferenza delle Regioni si era pensato a un'ipotesi di soluzione di tipo organizzativo affidando ad una commissione *ad hoc* il ruolo di filtro, con il compito di individuare questi temi prima di arrivare al giudizio della Corte costituzionale, o attribuendo alla Camera delle autonomie un compito del genere in caso di conflitti o diversità di opinioni e dirimendo il conflitto prima del giudizio della Corte. Rimaniamo dell'idea che questa sia la soluzione più semplice e più ovvia di questo problema, che di fatto non verrà mai eliminato, perché esisterà sempre un margine di commistione e di sovrapposizione.

Ciò detto, anticipo una risposta a un'altra domanda: la Conferenza delle Regioni può vivere ancora con il nuovo Senato? Dipende da come sarà eletto il Senato. Se i componenti di quest'ultimo non avranno il vincolo di mandato e non rappresenteranno gli esecutivi, per forza di cose bisognerà mantenere la Conferenza delle Regioni, perché sarebbero due organismi completamente diversi. Tra l'altro si proporranno maggioranze politiche variabili, per il fatto che una Camera verrà eletta una volta e l'altra cambierà di continuo.

Faccio degli esempi per spiegarmi meglio: è evidente che un riparto sanitario e un riparto dei fondi dei trasporti può essere solo in capo al rappresentante degli esecutivi; non può che essere così. Quindi se i componenti sono eletti con vincolo di mandato e rappresentanti degli esecutivi, la Conferenza delle Regioni non serve più; viceversa, il Senato farebbe un altro mestiere, più di filtro delle contrapposizioni tra competenza statale e regionale, e la Conferenza delle Regioni continuerebbe a fare il suo lavoro di rappresentanza degli esecutivi.

Quanto alla questione del federalismo differenziato e delle forme particolari di autonomia, anche sotto questo profilo bisognerebbe chiarire la norma, dal momento che si ripropone un impianto normativo che non trova di fatto una soluzione certa dell'*iter*. Uno dei problemi della riforma del Titolo V della Costituzione riguardava peraltro proprio questo, per cui si lasciava alla volontà Parlamento, ma soprattutto del Governo, la chiusura della partita.

A nostro avviso andrebbero predisposte delle forme di automatismo per la conclusione dell'*iter* entro una data certa e con condizioni certe e preordinate. Se, ad esempio, la Regione si assume una data competenza a costi inferiori, perché mai lo Stato dovrebbe mantenerla, spendendo di più? Dov'è la *ratio*? Ove ci fossero dunque degli automatismi di carattere finanziario o sotto il profilo temporale sarebbe meglio per tutti; in caso contrario, rimarrà in piedi una norma che non funzionerà, come peraltro è già accaduto in passato.

Quanto all'articolo 119, in relazione alla cosiddetta costituzionalizzazione dei fabbisogni *standard*, sarebbe opportuno tornare al testo appro-

vato dal Senato, visto che, in base alla modifica introdotta alla Camera dei deputati, si demanda ancora una volta ad una legge nazionale la definizione di tali fabbisogni, con la conseguenza che, ove la legge nazionale non venisse adottata, non si arriverebbe mai a quella definizione. Sarebbe dunque da preferire la versione originale della norma, che rendeva chiaro il concetto e lo costituzionalizzava. Nel passaggio alla Camera l'impianto è stato invece ammorbidito e affievolito.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, condividiamo totalmente – ed è anche logico – quanto è stato detto poco fa dal presidente Toti. Parliamo di uno dei «buchi» della riforma del Titolo V, insieme a quelli riguardanti il mantenimento del bicameralismo e la mancanza di una rappresentanza delle autonomie all'interno della Corte costituzionale. Con la riforma in esame si continua dunque a sbagliare, considerata l'evidente necessità di una presenza di rappresentanti delle autonomie all'interno della Corte costituzionale; diversamente si rischia di fare delle norme che poi non stanno più insieme.

Vengo così all'ultimo tema, quello del federalismo fiscale, l'eterno incompiuto, che riguarda forse un po' più da vicino la Regione Lombardia – lo dico anche per evitare poi discussioni in merito – rispetto ad altre Regioni.

Proprio questa mattina leggevo un ottimo libro di finanza degli enti locali dei primi anni '80, dal quale risulta chiaramente come negli anni '70 un Comune aveva un certo grado di autonomia, con entrate proprie attorno al 55 per cento. Oggi il mio Comune di appartenenza deve alzare le tasse per riversare allo Stato, con un grado di autonomia che è sotto lo zero: non si tratta di ricevere zero, ma addirittura meno di zero, per cui, come dicevo, il Comune si trova costretto ad alzare le tasse per riversare allo Stato, senza neppure la possibilità di appellarsi da qualche parte, perché non c'è nessuno che gli dà retta. Non c'è un organismo costituzionale che tutela l'ente locale per cui, a nostro avviso, diventa fondamentale l'esistenza di un collante, di un legame tra la Camera delle autonomie e la Corte costituzionale.

È ovvio che, se si fa la riforma senza che si rimetta mano alla questione del federalismo fiscale, siamo sempre punto e a capo: se si attribuiscono le funzioni e poi con la legge di stabilità si tagliano i trasferimenti, c'è da chiedersi di chi sia poi la colpa se la funzione non viene esercitata. È colpa forse dell'ente «brutto e cattivo» o di qualcuno che ha tolto le risorse essenziali per svolgere quelle funzioni? Su questo andrebbe fatta una riflessione più approfondita.

Un'ultima osservazione che vorrei fare riguarda la questione elettorale. Non voglio entrare nel merito, ma a nostro avviso – non è l'opinione comune delle Regioni – il meccanismo giusto è quello della Camera delle autonomie tedesca.

Infine avrei una curiosità, per la verità più da cittadino che da ex senatore: essendo di fatto le competenze di camera legislativa in capo alla Camera dei deputati e non al Senato, perché mai i senatori a vita – tra l'altro 5 su 630, che dovrebbero apportare il loro contributo – dovrebbero

far parte di una Camera che si occupa di autonomie e con funzioni limitate? Secondo noi darebbero molto meglio il loro contributo nell'altra Camera.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Ringrazio il collega Garavaglia per la sua estrema puntualità – ha parlato come un libro stampato, neanche appartenesse al mio partito – ma vorrei sottolineare alcuni punti.

Condivido assolutamente il discorso sulla conflittualità: forse non ha senso portare tutto in Corte costituzionale, per cui si potrebbe prevedere, ad esempio, una fase preventiva, demandando alla Corte soltanto eventuali questioni non risolte.

Condivido anche le perplessità sull'articolo 116, terzo comma, che darebbe un significato alla clausola di supremazia, ove fosse stato applicato o fosse applicabile in caso di «abuso» della funzione legislativa a livello regionale, con la necessità dunque per lo Stato di intervenire. Di fatto sappiamo che nel sistema che oggi abbiamo – e in questo senso poco è cambiato con la riforma – le ulteriori forme di autonomia non si possono realizzare, per cui finisce per non trovare senso una norma di salvaguardia.

Nell'articolo 116 si parla però anche delle Regioni a Statuto speciale. A questo proposito, mi interesserebbe sapere qual è la posizione all'interno della Conferenza Stato-Regioni, visto che in Parlamento i rappresentanti del mondo delle autonomie e i partiti autonomisti delle Regioni a Statuto speciale hanno votato a favore della riforma. Se infatti questa riforma è così buona, perché le Regioni a Statuto speciale hanno chiesto che la stessa non venga applicata fino all'adeguamento degli Statuti? Ci farebbe piacere, dunque, conoscere la posizione prevalente all'interno di una sede non politica come la Conferenza Stato-Regioni, perché delle due l'una: o la riforma non è buona e allora non dovrebbe essere applicata, o invece è buona per tutte le Regioni e la si dovrebbe allora applicare da subito a tutte, dopo un adeguamento degli Statuti, senza che vi siano Regioni di «serie A» e Regioni di «serie B», secondo una dualità che esiste già sul piano delle risorse economiche e che mi sembra inopportuno prevedere anche sul piano legislativo e costituzionale.

Assessore Garavaglia, poco fa lei ha fatto riferimento alla questione relativa all'articolo 119 della Costituzione, che io condivido. Aggiungerei però anche un altro tema, sul quale vorrei conoscere il suo parere: com'è possibile che vi sia una Camera delle istituzioni territoriali che sostanzialmente non mette il becco sul bilancio dello Stato ex articolo 81 della Costituzione, potendo dare cioè un parere sulla legge di stabilità, ma non potendosi esprimere ai sensi del quinto comma di quel medesimo articolo? Credo che sia assolutamente impossibile sostenere che la Camera delle istituzioni territoriali non possa dire nulla rispetto al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e, in particolar modo, rispetto ai costi *standard*, perché si tratta di un coordinamento che non riguarda soltanto lo Stato, ma la stessa finanza locale. Ritengo dunque che, da questo

punto di vista, debba essere assolutamente riconosciuta la competenza del Senato.

Assessore Garavaglia, lei ha fatto un accenno anche alle modalità di elezione. Ho letto con interesse un'intervista rilasciata ieri dal presidente Maroni al quotidiano «La Repubblica», nella quale sosteneva il modello tedesco sul quale, devo dire, sarei d'accordo anch'io, ove lo stesso venisse adottato pienamente. Parlando della legge elettorale, ho già fatto il discorso della differenza tra pastore tedesco e cane lupo: quello che voglio dire è che o il modello tedesco viene adottato in pieno, oppure non lo si adotta affatto. Ciò significa che, nel caso in cui si decidesse di adottare quel modello, bisognerebbe pensare a quello che fanno i *Länder*, a quali sono le loro funzioni e ai sistemi di elezione del *Bundesrat*, che non hanno nulla a che vedere con il nostro attuale sistema elettorale.

Se domani il presidente Chiamparino proponesse un sistema di elezione indiretta, con le medesime funzioni oggi attribuite ai *Länder*, sarei pronto a ritirare immediatamente tutti gli emendamenti che ho presentato e a sottoscrivere la proposta.

Stando a quanto attualmente previsto, mi chiedo con preoccupazione come si possa prevedere per il Senato un sistema elettorale proporzionale, partendo da un modello che è figlio di sistemi maggioritari che vanno dal quasi proporzionale al maggioritario assoluto. So che non è una domanda semplice, perché è difficile trovare una risposta, ma vorrei capire quali effetti distorsivi potrebbe determinare la somma di 19 sistemi – ai quali si aggiungono i due delle Province – con una natura più o meno maggioritaria su un sistema che, alla fine, dovrebbe essere proporzionale puro, sistema che, a mio avviso, però, non è realizzabile.

BERNINI (*FI-PdL XVII*). Assessore Garavaglia, voglio innanzitutto ringraziarla per il suo intervento, che è stato iperesauritivo e molto tecnico. Devo dire che l'ho apprezzato immensamente, nonostante ognuno di noi si stia confrontando in questi giorni anche con l'aspetto politico di questa riforma, che è fortemente pervasivo.

Sotto il profilo tecnico mi rimane però un dubbio, che vorrei condividere con lei proprio per il modo mai asettico, sempre ovviamente intriso di politica, con il quale ha affrontato il tema della dicotomia tra Senato e Conferenza Stato-Regioni, delle assonanze e dissonanze, della possibilità di stare insieme con o senza vincolo di mandato. Tutto questo soggiace infatti, secondo me, alla dura ed implacabile regola dei numeri: mi spiego meglio e qui viene il senso *tranchant* della domanda. Quello che mi ha turbato profondamente, fin dall'inizio dell'esame del testo della riforma costituzionale, è il fatto che si possa ragionare della rilevanza di un Senato che subisce in maniera «monopolistica» i costi dell'autoriforma. Di solito, in occasione di una riforma costituzionale, ogni organismo costituzionale subisce in maniera tendenzialmente eguale ed equilibrata i costi dell'autoriforma. Tutti i disegni di legge costituzionale che abbiamo prodotto in questi anni avevano questa caratteristica, con un più o meno equo bilanciamento dei costi dell'autoriforma.



Senatore Garavaglia, è possibile parlare sotto un profilo tecnico, in maniera pura e cristallina, *crystal clear*, come lei ha fatto, di rilevanza del Senato in un rapporto 630 a 100?

COCIANCHIC (PD). Signora Presidente, intervengo molto brevemente solo per ringraziare l'assessore Garavaglia, il cui intervento, che ho molto apprezzato, mi è sembrata davvero molto puntuale, interessante e preciso.

MAURO Mario (GAL (GS, PpI, FV, M)). Vorrei rivolgere al collega Garavaglia una domanda legata ad un timore che ho maturato nel corso dell'analisi dei testi riguardanti la riforma costituzionale.

Il timore è che, con la modifica del testo, non sia avvenuto semplicemente un ribaltamento rispetto a quello che era stato l'orizzonte pro-regionalismo o pro-Regioni in chiave federale del nostro recente passato, ma che in realtà il testo implichi la perdita di una reale dinamica sussidiaria delle vicende che intercorrono nel dibattito tra le autonomie e lo Stato. Chiedo al riguardo al collega Garavaglia una sua valutazione, anche rispetto alle possibili conseguenze che da ciò deriverebbero.

C'è poi una questione che mi interessa molto e in questo senso faccio una richiesta al rappresentante della Regione Lombardia in ragione anche della forza della struttura del proprio centro studi regionale.

Più volte si è insistito, anche da parte del Governo, sul fatto che le riforme faranno volare la nazione in termini economici, vale a dire che un efficientamento della struttura dello Stato avrà riflessi anche sull'economia. Sarebbe importante ed utile capire se la logica della clausola di supremazia, piuttosto che altri accorgimenti contenuti nel testo, non possano determinare al contrario, ad esempio, una contrazione dell'ipotetico sviluppo di aree delle Regioni del Nord. In questo senso credo che sarebbe molto utile ed interessante se strutture come il centro studi della Regione Lombardia fossero in grado di produrre, anche a vantaggio del Senato, delle riflessioni, dei numeri e delle statistiche nel merito.

LANZILLOTTA (PD). Voglio ringraziare anch'io il senatore Garavaglia, che ha dato un contributo interessante al dibattito, innanzitutto per quanto attiene al profilo, che condivido molto, della differenziazione dei ruoli tra Conferenza Stato-Regioni e organi legislativi. Penso che, al di là di ogni ragionamento di funzionalità, l'idea di inserire nel Senato i Presidenti di Regione marginalizzerebbe definitivamente i già depotenziati consigli regionali, perché sarebbe il riconoscimento formale di una funzione legislativa in capo ai capi dell'Esecutivo. Quindi, mentre occorre una sede di coordinamento dell'attuazione delle politiche pubbliche e delle politiche fiscali, credo che occorra, a livello di Senato, un raccordo tra organi legislativi. Penso che sarebbe molto interessante l'idea di farne una Camera di deflazione del conflitto. Ricordo che quando fui responsabile del Ministero delle Regioni, avevamo sperimentato con successo un metodo per cui, non avendo altri strumenti, si faceva una sorta di impugna-

tiva cautelare, poi si apriva una trattativa con la Regione per una modifica del testo e, una volta realizzata quella, si ritirava il ricorso e quindi si riduceva il conflitto. Se questo metodo potesse essere portato in una sede istituzionale propria, sarebbe interessante.

Lei giustamente lamenta il depotenziamento di alcune funzioni e una rottura di quell'equilibrio che era stato trovato, ma riconosce che effettivamente c'è una differenziazione di capacità nella gestione delle funzioni. Credo che questa gabbia dell'egualitarismo tra Regioni sia stato uno dei motivi della crisi della riforma del 2001, perché pretendere che con un tratta di penna, scrivendo la riforma costituzionale, si accendano capacità amministrative uguali in tutto il territorio ha determinato problemi molto gravi.

Vorrei farle la seguente domanda: nell'ambito della Conferenza dei Presidenti di Regione (quindi non solo da parte della Regione Lombardia, Veneto o delle Regioni più forti), potrebbe essere concepibile un'idea speculare in senso opposto all'articolo 116, terzo comma? Questo in modo che ci siano degli indicatori di efficienza e di capacità operativa che condizionino l'attivazione di alcune attribuzioni, guardando al federalismo non come a una rivendicazione di funzioni da parte di ceti politico-burocratici, ma come a qualcosa che deve operare al servizio dei cittadini, quindi per avere il miglior risultato. Sarebbe opportuno che questo processo si realizzasse quando ci fossero delle condizioni di efficienza, che oggi molto spesso mettono in discussione il principio di eguaglianza tra i cittadini: pensiamo alla sanità, che è la cosa più evidente. Questo potrebbe essere mai accettato della Conferenza dei Presidenti?

*GARAVAGLIA.* Vi ringrazio per le domande poste, tutte molto interessanti. Senatore Calderoli, sulle Regioni a Statuto speciale c'è un'ambiguità di fondo. Permettetemi un'osservazione politicamente poco corretta: è logico che per le Regioni a Statuto speciale la riforma vada bene nel momento in cui non le tocca. La mia opinione personale è che la soluzione sia semplice: basterebbe che tutte le Regioni diventino a Statuto speciale così nessuna lo sarebbe veramente. In questo modo avremmo risolto il problema alla radice. Diversamente, ci si trova di fronte ad un'ambiguità di rapporti che è anche difficile da gestire nella Conferenza Stato-Regioni. I rappresentanti delle Regioni a Statuto speciale partecipano attivamente alla Conferenza quando si tratta un tema di loro interesse; diversamente non partecipano mai. È proprio un modo diverso di porsi e questo rende difficile una visione unitaria della Conferenza stessa, del lavoro che viene fatto al suo interno e, in generale, del sistema.

A mio avviso la soluzione è semplice: come dicevo, basterebbe prevedere tutte Regioni a Statuto speciale, con un grado di attivazione delle competenze differenziate sulla base di indici chiari e certi, come suggeriva giustamente la senatrice Lanzillotta, ma su questo torneremo in seguito.

C'è poi l'altra seconda questione posta dal senatore Calderoli, vale a dire il fatto che il Senato delle autonomie non si occupi del bilancio e, in particolare, del contributo dei diversi sottosettori al risanamento dello

Stato alla legge di stabilità, secondo quanto previsto da una norma che viene puntualmente disattesa: andando a memoria, è quanto accaduto in occasione dell'esame delle ultime tre leggi di stabilità. Proprio l'esplicitazione del contributo dei diversi settori dovrebbe essere il punto chiave del lavoro nella sessione di bilancio della Camera delle autonomie. Volendo esemplificare, ipotizziamo che ci siano da trovare 25 miliardi: chi li mette? La parte riguardante la ripartizione degli oneri in capo alle singole componenti dovrebbe essere oggetto di riflessione della Camera delle autonomie.

Viceversa, è troppo semplice per l'Esecutivo scaricare sulle autonomie – vi invito a non prendere questa come una considerazione di carattere politico, ma come un dato di fatto – perché tanto le autonomie non possono dire nulla e non c'è nessuna fase del processo legislativo in cui le autonomie hanno la possibilità di intervenire per correggere queste distorsioni.

Per quanto riguarda il modello tedesco, il senatore Calderoli ha perfettamente ragione: è una questione di coerenza, per cui o si prende il modello nel suo insieme o altrimenti si adotta un modello diverso. La logica sarebbe quella di adottare totalmente quel modello. Abbiamo il coraggio di farlo? Non lo so, vediamo, ma quel modello si tiene perché tutto al suo interno è logico e coerente, compresa la costituzionalizzazione del principio secondo il quale con il fondo perequativo non si può alterare la classifica dei *Länder*, un principio sacrosanto per chiunque ha minimamente a cuore il mondo delle autonomie. Vedremo se il Senato avrà il coraggio di fare una scelta così logica. In particolare, è logico che sulla sessione di bilancio e sulla ripartizione dei contributi ai diversi settori, nonché sui ragionamenti in capo a costi e fabbisogni *standard*, la Camera delle autonomie debba avere voce in capitolo, altrimenti non ha senso che ci sia una Camera di questo tipo.

Quanto alla quota dei 100 componenti della Camera delle autonomie, cui ha fatto riferimento la senatrice Bernini, la proposta della Conferenza Stato-Regioni sul numero dei membri del Senato era abbastanza logica: si era trovato un equilibrio attorno a 150 membri, se non ricordo male, con cui si sarebbe riusciti a garantire in maniera idonea e ragionevole tutte le realtà regionali, nonché i Comuni. Per inciso, a mio avviso, i Comuni sarebbero dovuti entrare in punta di piedi, prevedendo la presenza dei soli rappresentanti delle città metropolitane, che in Italia sono 3 e non 13, ma questa è una mia opinione personale.

Al di là di questo discorso, però, il punto è chiarissimo. Ho avuto la fortuna di fare una breve esperienza alla Camera dei deputati prima di essere eletto senatore: perché le Commissioni alla Camera non funzionano e al Senato sì? È semplice: alla Camera ogni Commissione è composta da 44 membri, ma se ciascuno di questi interviene per dire la sua, il tempo a disposizione per i lavori di Commissione si esaurisce senza che si sia combinato niente. La logica vorrebbe che, a fronte di una riduzione dei membri della Camera di 200 unità, si aumentasse a 150 il numero dei componenti del Senato delle autonomie, facendo una cosa equilibrata e

portando a casa anche un ulteriore risparmio. Questo vorrebbe la logica, che va però un po' contro l'aspetto mediatico della «quota 100», ma, visto che si sta riformando la Costituzione – cosa che non si fa certo tutti i giorni – se lo si facesse anche un po' meglio, non morirebbe certo nessuno.

Per rispondere poi alla domanda posta dal senatore Mauro, si è passati effettivamente da un'esagerazione all'altra, anche se l'esagerazione iniziale era legata semplicemente al fatto che la riforma del Titolo V non ha visto una contestuale applicazione del federalismo fiscale, tutto qui: si sono attribuite tante, troppe competenze, senza dare in mano il portafoglio. In effetti, nel momento in cui si consente di spendere, senza prevedere nel contempo l'obbligo per chi spende di reperire le risorse, succede quel che è accaduto fino ad oggi – dobbiamo dirlo, se vogliamo avere un minimo di onestà intellettuale – per cui chi amministrava bene ha continuato a farlo, mentre chi amministrava male ha avuto una leva per spendere ancora di più. Questo era il *vulnus*, la mancata aderenza della competenza con la responsabilità di reperire le risorse per esercitare la competenza stessa.

Ha ragione poi il senatore Mauro quando parla del rischio di una contrazione dell'efficienza del sistema Paese: se alla Regione Lombardia, ad esempio – e non lo dico perché vengo dalla Lombardia – si toglie la competenza in materia di politiche attive del lavoro, banalmente rischiamo di perdere qualche migliaio di posti di lavoro e questo non ha senso.

Se nel momento in cui una Regione sta facendo bene una certa cosa – la potrebbe sicuramente fare meglio, ma tutto è migliorabile – si sottrae a quella Regione la relativa competenza, si fa un danno al sistema Paese, per cui la logica dovrebbe essere proprio quella della sussidiarietà e del federalismo differenziato.

Bisogna sgombrare il campo anche da un altro mito e cioè che lo spreco vada di pari passo con la dimensione territoriale e la dimensione locale. Non è così. Se prendiamo i dati relativi alla spesa statale regionalizzata, vale a dire a quanto spende lo Stato per fare lo Stato, cioè per amministrare la giustizia, la scuola, la sicurezza e così via, notiamo che in Regione Lombardia, ad esempio – parliamo di 10 milioni di persone, vale a dire un sesto del Paese, per cui non si pone più a quel punto una questione di economia di scala, perché le scuole sono scuole, la giustizia è giustizia – lo Stato fa lo Stato a 2.500 euro *pro capite*, contro una media nazionale di 3.700 euro. Lo Stato, dunque, fa lo Stato in maniera efficiente e differenziata sul territorio e questo si ripercuote anche sui livelli sottostanti.

Non è colpa, dunque, sempre e solo di una cattiva amministrazione a livello locale, ma di come si spende in maniera differenziata nel Paese, qualsiasi sia il livello che svolge un certo compito. Questo è un argomento che spesso sfugge, perché si dà per scontato che lo spreco sia legato unicamente ad una cattiva gestione di carattere locale. Non è così, anche lo Stato, quando fa lo Stato, spreca in alcune realtà e non in altre. Come mai? È su questo che dobbiamo ragionare. Il tema vero è dunque quello

dei costi e fabbisogni *standard*, senza dover pensare dunque automaticamente che faccia meglio il centro della periferia, perché non è così, com'è ampiamente dimostrato dai dati che, se volete, vi giro, perché penso siano interessanti per sviluppare un ragionamento su questo punto specifico.

Quanto alla domanda posta dalla senatrice Lanzillotta, con riferimento innanzitutto alle funzioni, non siamo per una distribuzione differenziata sulla base di automatismi legati alla capacità di svolgere certe funzioni, sia in termini organizzativi e dimensionali, sia in termini di efficienza di gestione finanziaria e quindi di equilibrio di bilancio e di debiti. Sarebbe dunque anche abbastanza semplice trovare la soluzione; la cosa importante è che l'attribuzione delle competenze aggiuntive non rimanga legata alla politica, ma avvenga attraverso dei meccanismi di automatismo, perché altrimenti la sussidiarietà auspicata dal senatore Mauro non ci sarà mai.

Sull'ultima interessante questione relativa alla presenza nel nuovo Senato dei Presidenti di Regione e dei sindaci, farei una riflessione molto attenta. Alla Conferenza Stato-Regioni, per esempio, partecipo sempre io, perché il presidente Maroni non ha tempo; figuriamoci se il presidente della Regione Lombardia, il sindaco di Milano o il sindaco di Roma avranno il tempo di venire in Senato due o tre giorni alla settimana! Ma di cosa parliamo? Davvero pensiamo che una cosa del genere sia fattibile? Come minimo bisognerà prevedere il ricorso allo strumento della delega, altrimenti si rischia di scrivere una riforma che poi nella normale attività vedrà lo svilimento dell'istituzione Senato, che rischierà di non funzionare, oppure lo svilimento dell'istituzione regionale, con un Vice Presidente che fa il Presidente e il Presidente che fa un altro mestiere. La stessa cosa vale per i sindaci.

PALERMO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). La mia domanda riguarda la sua attività di amministratore a proposito di una questione molto specifica e concreta, sollecitata tra l'altro dell'audizione del professor Falcon, prima della pausa estiva, che sembrava interessante e che ho provato a tradurre in un emendamento. Il problema, lo sappiamo, è quello della conflittualità, che con questa riforma non andrà certo a ridursi, ma probabilmente ad accentuarsi, visto che vengono decapitate le competenze delle Regioni.

L'altro aspetto riguarda – ed è stato sollevato da altri colleghi – la questione della clausola di supremazia, a proposito della quale, come diceva prima il presidente Toti, bisognerebbe distinguere tra l'interesse nazionale vero e quello non vero, e non so come si possano distinguere; rimane una clausola politica che la maggioranza potrà utilizzare a proprio piacimento e quindi l'interesse nazionale può cancellare qualsiasi residua speranza di legislazione regionale che dovesse ancora rimanere nel testo. La questione quindi potrebbe essere ribaltata.

Io provo a fare il seguente ragionamento e chiedo a lei, sulla base della sua esperienza, se ha senso oppure no una cosa di questo genere. Una Regione si occupa di disciplinare un ambito materiale che evidente-

mente andrà sempre a incidere su competenze dello Stato ed eventualmente su competenze delle Regioni. Nel momento in cui si dimostra di avere interesse a disciplinare una materia, pur essendo consapevoli del fatto che alcuni parti di questa materia vanno ad incidere su segmenti di competenza nazionale, si procede a farlo e si trasmette tale lavoro al Senato, il quale valuta, anche con criteri politici, la bontà dell'iniziativa o meno (è una sorta di altra formula di regionalismo differenziato, visto che quella precedente non ha funzionato).

Se la Camera non si pronuncerà entro trenta o sessanta giorni, si darà per approvata l'iniziativa. Solo allora il legislatore regionale potrà disciplinare la materia in maniera coerente e uniforme, sapendo che in questo modo c'è già il consenso dello Stato centrale. Una cosa di questo genere nella sua prospettiva di amministratore avrebbe un senso oppure no?

*GARAVAGLIA.* La domanda del senatore Palermo è molto puntuale e anche intrigante. Secondo me però tale metodo non funzionerebbe e spiego perché. Premetto che la clausola di supremazia in quanto tale è unicamente un manifesto politico, perché già oggi il Governo, quando vede che una cosa non funziona (ad esempio, parliamo di sanità che rappresenta l'85 per cento del bilancio), procede al commissariamento. Quando si può commissariare per l'85 per cento del bilancio, dov'è la necessità di intervenire in maniera diversa? Quindi parliamo di un manifesto politico più che di una reale necessità. Proprio per questo, sarebbe opportuno limitarla a casi eccezionali, straordinari, temporalmente limitati e solo a quelle materie attribuite in via esclusiva, o viceversa a quelle aggiunte dopo perché magari non ci sono più i presupposti.

L'ipotesi, a bocce ferme, di consentire questa interlocuzione è abbastanza complicata, perché la funzione legislativa regionale in realtà è molto limitata e poi si traduce nell'amministrazione. Ad esempio, nella Regione Lombardia abbiamo riformato il sistema della sanità, abbiamo esercitato la delega, ma da qui ai prossimi dieci anni, fin quando ci sarà una ulteriore modifica legislativa, ci si potrà solo limitare ad amministrare l'ambito della salute. L'intervento legislativo di carattere regionale su materie essenziali interviene quando c'è un testo unico o una legge di riforma, ma nell'attività quotidiana ci si occupa di cose abbastanza limitate. È difficile ipotizzare che si faccia una riforma della scuola quando non se ne ha la competenza; questo non si può fare. In questo senso, ritengo che la sua proposta non possa funzionare bene. Sono invece dell'opinione che funzioni meglio il meccanismo di usare il Senato (e le singole Commissioni *ad hoc*) come stanza di compensazione per dirimere gli inevitabili allargamenti rispetto alla propria competenza esclusiva e ai principi generali che sono in capo allo Stato.

Il convitato di pietra di tutto questo ragionamento, l'occasione persa della riforma, riguarda le dimensioni delle Regioni. Se volessimo fare un ragionamento veramente serio sul tema, si dovrebbe prendere atto che le Regioni, con una popolazione inferiore a 1 milione di abitanti, non hanno ragione di essere. Questo aspetto è quello che davvero consentirebbe di

fare una ripartizione delle funzioni che avesse un senso e, nell'applicazione successiva del federalismo differenziato, un ulteriore senso compiuto. Solo così, infatti, si metterebbero le autonomie in grado di competere in modo virtuoso sia in senso orizzontale che nel senso della sussidiarietà. Diversamente, sarebbe soltanto una grande occasione persa.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Vorrei proporre una riflessione al senatore Garavaglia e una alla presidente Finocchiaro. Tornando al tema delle norme di salvaguardia, sono assolutamente convinto che l'articolo 120 sia la risposta a tutto, in quanto già prevede il potere sostitutivo del Governo in casi di eccezionalità. Quello che neanche nel primo passaggio al Senato avevo accettato era la seguente dizione: «la legge statale, su proposta del Governo che se ne assume dunque la responsabilità, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato» allorché lo richiedano determinate esigenze di tutela.

Un conto è prevedere l'intervento rispetto a una legislazione regionale che – per dirla in termini brutali ma semplici – è «andata via di testa», e un conto è sfruttare la clausola per intervenire a livello generale, quindi nazionale, su una materia regionale. Se una Regione non è più in grado di garantire i livelli essenziali minimi in materia di sanità, è necessario che qualcuno intervenga; ma se la Regione non garantisce i livelli essenziali, è giusto che lo Stato possa fare una legge nazionale sulla sanità ritornando indietro di cinquant'anni? Io credo che questo potrebbe essere un parziale correttivo che nel primo passaggio avevamo pensato e poi non abbiamo mai realizzato.

Arrivo ora al punto che vorrei sottoporre alla presidente Finocchiaro. Il quarto comma dell'articolo 117 non è stato cambiato sulla clausola di salvaguardia, ma è evidente che, avendo cambiato tutte le funzioni, anche la norma di salvaguardia, che è immutata, diventa riconsiderabile alla luce del fatto che sostanzialmente è cambiato il resto. Da qui nasce un'esigenza di emendabilità del testo, che non è solo conseguente al singolo comma, ma a tutto quello che viene prima e dopo.

PRESIDENTE. Ringrazio non formalmente l'assessore Garavaglia per il tempo che ha voluto dedicarci.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna. Comunico che la memoria depositata dal presidente Toti sarà resa disponibile per la pubblica consultazione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,40.*

