

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 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 SUI PROVVEDIMENTI  
*IN ITINERE* DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE  
DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

16° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 NOVEMBRE 2003

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

**INDICE****Audizione del Presidente della Regione Lazio**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 13 e <i>passim</i>	<i>STORACE</i> . . . . .	Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>
* DEL PENNINO ( <i>Misto-PRI</i> ) . . . . .	12		
* D'ONOFRIO ( <i>UDC</i> ) . . . . .	7, 9		
FALOMI ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	12		
* PASSIGLI ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	10, 11, 12		
SCARABOSIO ( <i>FI</i> ) . . . . .	10		
VILLONE ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	8, 9, 15		

---

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

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Intervengono il presidente della Regione Lazio Francesco Storace e l'assessore della Regione Lazio per gli affari istituzionali, gli enti locali e la sicurezza Donato Robilotta, accompagnati da Giuseppina Mongiardo Florio, direttrice dell'area affari giuridici e legislativi del dipartimento istituzionale della Regione Lazio.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del Presidente della Regione Lazio**

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

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

È oggi prevista l'audizione del Presidente della Regione Lazio.

Sono presenti il presidente Francesco Storace e l'assessore per gli affari istituzionali, gli enti locali e la sicurezza Donato Robilotta, accompagnati dalla dottoressa Giuseppina Mongiardo Florio, direttrice dell'area affari giuridici e legislativi del dipartimento istituzionale della Regione Lazio. Ai nostri ospiti porgo il saluto della Commissione e rivolgo loro un particolare ringraziamento per avere prontamente aderito alla nostra richiesta di anticipare l'orario di inizio dell'audizione, connessa alla modifica dell'orario dei lavori dell'Aula dovuta alla necessità di ascoltare le comunicazioni del Governo sull'attentato al contingente militare italiano in Iraq.

Data anche la ristrettezza dei tempi a nostra disposizione, cedo subito la parola al presidente Storace.

STORACE. La ringrazio, signor Presidente. Ho accettato di buon grado la richiesta di anticipare l'orario dell'audizione nella consapevolezza della giornata drammatica che stiamo vivendo. Si può anche rinunciare alla cosiddetta visibilità; l'importante è riuscire a trovare un momento per discutere di un tema che per noi riveste un particolare interesse.

Vorrei esordire ringraziando la Commissione per il suo gesto di disponibilità verso le istituzioni del territorio: è la prima volta, infatti, che siamo chiamati a dare il nostro contributo su questo tema ed è importante

che ciò avvenga in Parlamento perchè vuol dire che, a differenza che nel passato, c'è grande attenzione sul tema di Roma capitale, cosa che, ovviamente, giudico in modo positivo.

Innanzitutto esprimerò a Lei, signor Presidente, così come ai membri della Commissione e al rappresentante del Governo, una valutazione di carattere personale; successivamente passerò a quella istituzionale, sulla quale c'è assoluta concordia, almeno nelle forze politiche che mi sostengono a livello regionale, perchè abbiamo discusso più volte di questo tema; quindi ritengo di poter rappresentare in questa sede anche la Regione nel senso più compiuto.

La valutazione di carattere personale riguarda il modello di configurazione della città di Roma, della capitale del Paese. È una città che potremmo definire un gigante zoppo, una città (e trovo in questo elementi di consonanza con quel poco che ho potuto leggere dell'audizione di ieri del sindaco Veltroni) che avrebbe sicuramente bisogno dei poteri tipici delle grandi capitali (mi riferisco in particolare all'esperienza degli Stati federali) che oggi non ha: è un dato oggettivo. Noi stessi siamo impegnati in una costruttiva discussione con il Comune di Roma per cedere, attraverso una intesa, competenze nostre all'amministrazione comunale; però è impossibile concedere poteri a noi delegati dalla Costituzione.

A partire da questo tema, vorrei sviluppare il mio pensiero per quanto concerne il futuro della città capitale. Personalmente, vedrei con favore un modello molto simile a quello della città Regione di Berlino: un *Land*, una città Regione, che assume in sé i poteri della città e dell'amministrazione regionale, attribuendo cioè alla città di Roma la possibilità di dotarsi di legislazione propria. Spesso ci capita di dover intervenire su questioni che riguardano la città con leggi regionali; penso che questo dover sottostare ai tempi della nostra burocrazia faccia cadere il tasso di competitività di Roma. Ecco perchè abbiamo introdotto nel dibattito – ormai sono 5 o 6 anni che abbiamo lanciato quest'idea, in verità non nostra: venne da un'intuizione del presidente della Camera di commercio di Roma, Mondello – il tema della città Regione sul modello della città-Stato di Washington; in quel caso, si tratta di una Repubblica di Stati federali, quindi il concetto è diverso, però i poteri sono a mio avviso simili, anche se naturalmente non ho la vostra competenza costituzionale. Questo concetto è entrato anche nei documenti di partito: per quanto riguarda il mio partito, ad esempio, è entrato in un documento che è stato approvato all'unanimità al congresso di Bologna. Oggi però stiamo parlando di istituzioni: oggi abbiamo al nostro esame un provvedimento varato all'unanimità dal Consiglio dei ministri, su cui ho letto un'osservazione del relatore il quale afferma che probabilmente il testo cambierà. Vorrei allora capire quali sono le prospettive che si vuole dare la Commissione.

Per quanto riguarda il disegno di legge costituzionale n. 2544, varato dal Consiglio dei ministri a seguito di un dibattito legittimo tra le forze politiche che hanno deciso di dare vita alla riforma, e in particolare l'articolo 29, posso dire che consideriamo quell'articolo come un elemento di mediazione rispetto alle aspettative della Regione, però attribuiamo una

notevole importanza a tale innovazione. La riforma proposta dal Governo su Roma interviene infatti in maniera netta ed afferma un principio molto forte: si dice che in futuro la città di Roma potrà avere le competenze che la Regione le delegherà. In realtà questa non è un'innovazione vera e propria: è un'innovazione nel senso che si scrive per la prima volta, però nel dibattito politico e costituzionale c'è un precedente che risale al 1998. Possiamo mettere a disposizione della Commissione atti provenienti dal mondo delle autonomie, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dall'ANCI: nel momento in cui nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema (il senatore D'Onofrio, se non ricordo male, era il relatore sulla parte relativa alla forma di Stato), si discusse il tema di Roma capitale, fu presentato un emendamento da parte dei Presidenti delle Regioni e dall'ANCI che più o meno diceva la stessa cosa. Mancava solo il riferimento alle competenze normative, ma si diceva: Roma è la capitale della Repubblica e dispone di particolari forme di autonomia secondo lo statuto della Regione Lazio.

Quindi, c'è già un precedente. Ricordo che l'allora sindaco di Roma Rutelli, il giorno successivo alla presentazione di quell'emendamento parlò di giornata storica per la città; l'unico che si lamentò fu il Presidente della Provincia, che si vedeva un po' pretermesso nella discussione sui poteri.

Non c'è stato un colpo di testa da parte del Governo: si è seguita una linea già affermata nel dibattito costituzionale e che ha incontrato il consenso delle Regioni e della città di Roma.

L'ipotesi di poteri legislativi simili a quelli di una Regione si è affermata anche all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Ricordo che quando alla medesima Conferenza fu richiesto il parere sulla cosiddetta devoluzione (mi riferisco alla prima parte della riforma dell'articolo 117), i Presidenti delle Regioni espressero due valutazioni diverse, una positiva e una negativa, a seconda dello schieramento politico – sarebbe ipocrita negarlo – e coloro i quali diedero un parere favorevole alla devoluzione sottolinearono gli aspetti che mancavano alla riforma (che poi il Governo ha recepito), come il Senato delle Regioni e le altre questioni che sono al centro del vostro dibattito. Ebbene, per quanto riguarda Roma, scrissero in documenti ufficiali (sono anch'essi a vostra disposizione) che occorreva dotare Roma di poteri normativi uguali a quelli delle Regioni. Quindi, esiste uno schieramento istituzionale che ha già detto la sua su questo tema e che auspica la soluzione della questione nel presente disegno di legge.

Concludo considerando la questione dal punto di vista dell'amministratore. Perché è necessario dare a questa Regione poteri per il proprio capoluogo, che è la capitale d'Italia? Facciamo un discorso inverso rispetto a quello fatto ieri dal Sindaco: oggi si lamenta, nel dibattito politico su Roma, l'assenza di risorse convenienti e di poteri per la città. Sulla prima questione abbiamo già lavorato molto per risolvere alcuni dei problemi della città di Roma, impegnando considerevoli risorse. Faccio solo un esempio che spero serva a capire in maniera chiara cosa voglio dire:

Roma ha il 52 per cento dei cittadini del Lazio. Tenete presente che il Lazio lamenta da tempo una sottostima delle risorse finanziarie; infatti risiede nella Regione il 9 per cento dei cittadini del Paese, ma il Lazio assorbe dallo Stato, grazie agli accordi tra Stato e Regioni, una cifra pari al 2-3 per cento del totale delle risorse destinate allo sviluppo. Il fabbisogno del Lazio è sottostimato rispetto al gettito che produce: è la seconda Regione per creazione di ricchezza e produce il 10 per cento del PIL.

Tutto questo si traduce in un ulteriore squilibrio, in una sperequazione interna perché a Roma viene dato molto di più di quanto le spetterebbe se dovessimo stare alla quota capitaria dei suoi abitanti. Come dicevo, Roma ha il 52 per cento dei cittadini del Lazio, ma per la sanità assorbe il 66 per cento delle risorse e per il trasporto pubblico il 60 per cento. Proviamo a immaginare qual è il triste destino del cittadino di una qualsiasi delle altre città del Lazio, che vive in una Regione sottostimata dal punto di vista economico e che è accusata di «romanocentrismo» perché la maggior parte delle risorse viene assorbita dalla capitale.

Queste considerazioni devono portare a una riflessione. Ecco perché sin dall'inizio ho fatto riferimento a quello che per comodità scolastica possiamo definire il «modello Berlino». Si tratterebbe di due Regioni, di due realtà diverse: Roma e il resto del territorio, composto da due milioni e mezzo di abitanti. Una Regione più grande dell'Abruzzo, dell'Umbria, del Molise, una grande Regione che vivrebbe di vita propria. Roma avrebbe il grande vantaggio di potersi dotare di una legislazione propria, di poter accedere con pari dignità rispetto alle altre Regioni ai finanziamenti comunitari (pensate ai fondi strutturali per l'agricoltura, per le politiche di sviluppo, al Fondo sociale europeo). Se ci soffermiamo su questi aspetti ci rendiamo conto di quanto sarebbe importante per Roma avere i poteri di una Regione.

La strada scelta dal Governo è una via di mezzo, una mediazione, però anch'essa può essere soddisfacente, perché c'è il precedente del 1998. In sostanza il testo del Governo dice: devi avere poteri normativi nelle materie di competenza regionale e, siccome oggi quei poteri ce li ha la Regione Lazio, sarà la Regione stessa a devolverli.

Ho colto un'obiezione alla quale voglio rispondere con il massimo rispetto per questa Commissione e per il Sindaco della città di Roma. Non si può affermare che si vuole ricevere i poteri dallo Stato e non dalla Regione, perché quei poteri sono della Regione. Ecco perché dal mio predecessore alla guida della Regione e dal predecessore dell'attuale Sindaco di Roma nello Statuto della Regione Lazio è stata individuata una forma di garanzia per il Sindaco e per la città. La legge n. 1 del 1999 prevede la possibilità di sottoporre a *referendum* popolare lo Statuto regionale, qualora, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Pertanto, se venisse approvato uno Statuto lesivo dei poteri della città di Roma, questa proporrebbe senz'altro un *referendum* per opporsi a tale norma. Conseguentemente, in base al nuovo terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, saremmo costretti a trovare un'intesa,

perché altrimenti un *referendum* potrebbe vanificare ogni iniziativa legislativa di devoluzione di poteri alla città di Roma.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Storace per la sua relazione approfondita e allo stesso tempo sintetica.

Prego i colleghi che intendono porre delle domande di farlo in maniera altrettanto concisa e sintetica.

D'ONOFRIO (*UDC*). Dopo aver sentito ieri il sindaco di Roma Veltroni e oggi il presidente della Regione Lazio Storace, ci troviamo ad affrontare due questioni. La Commissione è in grande difficoltà nel decidere una formula costituzionale perché, non per puro desiderio di giustapposizione, vorrebbe mettere insieme il fatto che di Roma, in quanto capitale della Repubblica, si debba occupare il Parlamento nazionale e, in quanto ai poteri normativi, se ne debba occupare la Regione Lazio. Il desiderio è trovare una formula costituzionale che consenta l'esercizio di poteri legislativi, che non possono essere devoluti dallo Stato in quanto attribuiti alla Regione Lazio; tuttavia, la capitale della Repubblica assolve a funzioni di tipo internazionale, in quanto all'interno del suo territorio si trova anche la Santa Sede, e queste funzioni non sono proprie della Regione Lazio. Inoltre Roma è tenuta ad assolvere ad alcuni compiti che non sono della Regione Lazio, ma della città di Roma in quanto capitale. Ad esempio, per quanto concerne i trasporti, non c'è solo il rapporto con la Regione Lazio, ma c'è anche un potenziale rapporto con lo Stato centrale.

In che modo mettere insieme i due aspetti del problema è una questione delicata. Ieri il Sindaco di Roma ha detto che non gli interessa sciogliere questo nodo, ma esso deve essere sciolto. Roma è una città che, come Berlino, potrebbe diventare la ventunesima Regione d'Italia? In questo caso, non ci sono problemi nei rapporti con lo statuto della Regione Lazio, in quanto Roma diventerebbe una Regione con i poteri delle altre Regioni. Oppure rimane il capoluogo della Regione Lazio? È un'entità sul modello di Berlino, una Regione a sé, o è un'entità sul modello di Parigi, e quindi con una connotazione nazionale? Dobbiamo capire se dobbiamo andare verso la ventunesima Regione – ciò che ragionevolmente non trova consenso in questa Commissione – oppure dobbiamo andare verso il capoluogo della Regione Lazio, soluzione che presenta differenti problemi anche in ambito nazionale e non solo regionale.

È un equilibrio difficile da trovare, che ci riporta anche al problema della legge ordinaria o costituzionale. È ovvio che con legge ordinaria si potrebbero conferire a Roma poteri speciali, ma di tipo ordinario, non anche poteri legislativi propri della Regione Lazio. L'attuale articolo 114 della Costituzione è tutto sbilanciato verso la legge della Repubblica, ignorando totalmente i poteri normativi della Regione. Il testo del Governo sembra tutto dentro la logica della Regione Lazio, mentre vogliamo fare di Roma anche una città Stato. Lei, presidente Storace, dovrebbe aiutarci a sciogliere questo nodo. In altre parole, il testo del Governo non va

bene non perché dà troppo, ma perché non dà ciò che la parte nazionale dovrebbe poter dare e che la Regione Lazio non è tenuta a dare.

Queste sono le questioni di fronte alle quali ci siamo trovati in questi giorni e credo che proprio per la delicatezza di tali aspetti il Presidente abbia stabilito un termine più lungo per la presentazione degli emendamenti che riguardano la capitale, proprio perché è materia che vogliamo approfondire. Una volta deciso l'assetto istituzionale complessivo valuteremo in che modo sciogliere questo nodo, sapendo che l'orientamento prevalente è non privare il Lazio del suo capoluogo, Roma, pur volendolo dotare di poteri particolari. Su questo punto, ovviamente, la posizione del Governo è fondamentale essendo il testo che stiamo esaminando d'iniziativa governativa; la posizione del relatore è significativa dell'orientamento dei Gruppi parlamentari rispetto a tale testo. Sono due visioni non necessariamente coincidenti, pur appartenendo il relatore alla maggioranza che sostiene l'Esecutivo. Ricordo comunque che si tratta di una legge costituzionale, non di una legge ordinaria di stretta maggioranza.

L'ultimo punto, molto delicato, affrontato nell'audizione di ieri e che tornerà alla nostra attenzione domani con l'audizione del Presidente della Provincia di Roma, riguarda il rapporto tra il Comune di Roma, la città metropolitana e la Provincia di Roma. Sappiamo che la Città metropolitana è un soggetto tuttora misterioso. Non vorremmo sciogliere quel nodo dicendo che il Comune di Roma diventa Città metropolitana e vorremmo mantenerci sull'ipotesi che i poteri normativi siano attribuiti al Comune di Roma. La definizione di Città metropolitana, se si sostituisce alla Provincia o se coincide con il Comune è un problema diverso. Ieri il sindaco Veltroni ha detto che non ritiene la natura metropolitana della città una pregiudiziale rispetto all'autonomia normativa; pertanto tale questione rimane, per così dire, di competenza territoriale diversa.

Vorrei sgombrare il terreno. Nell'incontro di ieri con il Sindaco di Roma è stato già acquisito che la questione istituzionale non è condizionata dalla soluzione della Città metropolitana, che è materia molto complessa. Rimane quindi l'idea che i poteri normativi speciali sono del Comune di Roma ed eventualmente delle altre entità che, insieme al Comune di Roma, diventassero parte della Città metropolitana, ciò di cui si continua a parlare. Questo lo dico perché il nostro orientamento non è condizionato dalle decisioni tuttora molto complesse in ordine alle Città metropolitane e ai loro rapporti con le Province. La questione di fondo è come combinare in un testo costituzionale i poteri normativi senza sciogliere il nodo della città-Stato. Se è città- Stato – come dicevo in precedenza – il problema non si pone: è la Costituzione che dice che c'è una nuova Regione, punto e basta. Se invece Roma rimane il capoluogo del Lazio, c'è un problema di connessione tra i poteri dello Stato e i poteri normativi della Regione.

VILLONE (DS-U). Signor Presidente, anche tenendo conto delle considerazioni del collega D'Onofrio, credo che alcuni nodi si vadano dipanando. Il collega D'Onofrio ricordava la questione delle Città metropoli-



tane; mi sembra giusto affermare insieme a lui che per Roma il problema non esiste, anche perché credo che l'area di competenza di tale città costituisca l'85 per cento della potenziale area metropolitana, che coincide in larga parte con la provincia.

*STORACE.* Coincide per due terzi.

*VILLONE (DS-U).* Quindi, sono problemi che sostanzialmente non abbiamo. Ne abbiamo invece altri. Mi sembra importante rilevare una coincidenza, mi riferisco al riconoscimento di un sostanziale aumento di poteri in capo all'entità istituzionale Roma.

Vorrei porre una domanda al collega D'Onofrio e anche al presidente Storace. Esistono alcune diversità, come ben evidenziava il senatore D'Onofrio: legge costituzionale-legge ordinaria, comune-comune capoluogo-città Stato, Roma-Berlino, diversità che sono del tutto giustificate. Mi sembra però che in ogni caso la via migliore per conseguire un assetto stabile sia quella della legge costituzionale. Cioè, se pensiamo di avere un regime differenziato in misura consistente dobbiamo allora garantirlo con una certa rigidità, che non può che essere quella della legge costituzionale, per non lasciarlo poi esposto alle normali dialettiche politiche. Non voglio censurare nessuno, però mi sembra normale che se non scegliamo questa via si aprirà uno scenario di possibile precarietà degli assetti, che francamente non credo interessi alcuno di noi.

Quindi, la domanda che vorrei porre è la seguente: a prescindere dalla filosofia di base, in merito alla quale, come diceva il collega D'Onofrio, esistono delle diversità, non pensate che sia comunque opportuno seguire la strada della legge costituzionale?

Vorrei poi fare una seconda domanda al presidente Storace. Assunta la sua concordanza sull'ipotesi dei poteri al Comune di Roma, egli ha però evidenziato un squilibrio nell'attribuzione delle risorse a favore di quest'ultimo.

*D'ONOFRIO (UDC).* Delle risorse regionali relative a quel problema.

*STORACE.* Sono due problemi diversi: uno riguarda Roma in generale, l'altro la ricaduta negativa sul resto del territorio.

*VILLONE (DS-U).* Anche in questo caso non c'è veramente alcun intento di polemica spicciola, perché questi sono problemi veri che possono poi portare a delle spaccature.

Vorrei però capire una cosa: il presidente Storace ci sta dicendo che il suo assenso alla soluzione dei poteri al Comune di Roma è condizionato ad un riequilibrio nella redistribuzione delle risorse? Cioè, diamo a Roma i poteri, ma poi questa città viene lasciata un po' a se stessa per quanto riguarda il reperimento delle risorse? Dobbiamo quindi azzerare tale *surplus* di conferimenti, al momento previsto, oppure no?

Un'ulteriore domanda collegata alla precedente: il presidente Storace pensa che questo suo discorso abbia anche un impatto sull'articolo 119 della Costituzione?

A me sembrerebbe di sì. Ci sono allora proposte, indicazioni e suggerimenti in merito?

È un argomento poco trattato questo che, a mio parere giustamente, il presidente Storace sta ponendo alla nostra attenzione. Badate, vorrei sottolineare che la questione non è affatto banale, perché in questo campo la questione delle risorse finanziarie è decisiva: vorrei quindi che da parte di chi governa e di chi sta all'opposizione si desse la massima attenzione alle prospettive qui delineate dal presidente Storace, al di fuori di ogni polemica spicciola, che è fuor di luogo mettere in campo in questo momento.

SCARABOSIO (FI). Signor Presidente, la situazione del rapporto tra Regione Lazio e Comune di Roma è stata ben evidenziata con varie ipotesi dal senatore D'Onofrio. Il punto focale di tutta la questione è il seguente: nel progetto del Governo lo statuto della Regione Lazio stabilisce le competenze del Comune di Roma. Quali competenze? Questo è il punto: il futuro rapporto tra Comune e Regione. Forse bisognerebbe fare uno sforzo per determinare già nella Costituzione le competenze del Comune di Roma, e su ciò sono d'accordo con il senatore Villone, perché a questo punto la questione dei rapporti verrebbe risolta a livello costituzionale. È chiaro che per quanto riguarda la *devolution*, che verrà concessa al Comune di Roma con riferimento al suo territorio, dovrà essere la stessa Regione Lazio a suggerire i possibili rapporti concreti tra Regione e Comune, perché, come dice giustamente il senatore D'Onofrio, se scegliamo la via di costituire una nuova Regione cambia tutto l'assetto. In realtà, secondo noi, anche se il Comune di Roma avrà una normativa tutta particolare, la Regione Lazio deve rimanere; è meglio però che le decisioni che questa deve assumere avvengano *a priori* e non *a posteriori*. Ecco quindi il grande impegno della Regione Lazio nel dare dei suggerimenti per completare l'opera.

Anche perché, e questo lo lascio a voi, esiste il problema delle localizzazioni: la Regione Lazio cambia fisionomia e una nuova Regione assume una sua localizzazione sul territorio di Roma: cioè, dovremmo addirittura spostare certe localizzazioni, tanto vale allora mantenere l'ipotesi della Regione Lazio, che comprende anche il territorio del Comune di Roma, ma con alcuni poteri normativi, che, con l'accordo della Regione Lazio, vengono attribuiti mediante legge costituzionale direttamente a quest'ultimo. Questa sarebbe forse una soluzione che eliminerebbe in futuro problematiche che possono diventare molto gravi.

Vorrei conoscere il suo pensiero al riguardo, presidente Storace.

PASSIGLI (DS-U). Presidente, abbiamo un problema di poteri e un problema di risorse. Sulla necessità di dotare Roma di maggiori poteri, re-

gistrriamo, ovviamente, una posizione favorevole del Comune di Roma e un nulla osta della Regione Lazio.

*STORACE.* Non si tratta di nulla osta; sono un sostenitore.

*PASSIGLI (DS-U).* Ho usato l'espressione nulla osta perché era un modo meno enfatico per dire che sostanzialmente non c'è alcun problema su questo punto.

Il problema però è a quale soggetto vengono conferiti questi maggiori poteri. Abbiamo il Comune di Roma ed abbiamo un'area metropolitana (credevo anch'io che il territorio del Comune di Roma coincidesse maggiormente con quello della Città metropolitana, invece esso ne copre i due terzi, quindi non lo comprende interamente). Abbiamo poi il problema di cosa sarà della Provincia di Roma nel momento in cui la città capoluogo assumerà poteri più vasti. Mi sembra che anche questo sia un problema sicuramente da affrontare, sul quale nell'audizione di domani sentiremo cosa ci viene detto in merito. Senatore D'Onofrio e soprattutto presidente Storace, questi poteri devono essere necessariamente i poteri di una Regione?

Noi disponiamo di vari modelli. Esiste anche il modello Washington DC, che è completamente diverso dal modello Berlino, perché non è assimilabile agli Stati tanto è che non vengono eletti senatori. La Regione è cioè un'entità dotata di una ampiezza di poteri tale che, al di là del problema delle risorse, crea forse anche un problema di natura generale e sistemica. Quindi, vedrei la necessità di disciplinare il tutto con legge costituzionale.

Come sostenuto dal collega Villone, la materia non può essere lasciata ad una legge ordinaria, sulla quale si potrebbe tornare a seconda delle convenienze o delle maggioranze politiche. Non mi scandalizzerei se andassimo verso un modello intermedio che non è quello della Regione e nemmeno quello della devoluzione di funzioni dalla Regione al Comune di Roma, bensì quello della creazione di qualcosa disciplinato con legge costituzionale.

Quanto alle risorse, se ho ben capito, tra la percentuale di contribuzione al PIL – che il presidente Storace ha indicato essere di circa il 10 per cento – e la popolazione (9 per cento), se le risorse disponibili sono solo il 3 per cento – ma potrei aver capito male – il *gap* è troppo elevato. Ho sentito aleggiare una percentuale del 3 per cento.

*STORACE.* Era solo un esempio che concerneva gli incentivi alle imprese.

*PASSIGLI (DS-U).* Bene. Immagino che, nella ripartizione complessiva, le risorse oggi trasferite dallo Stato alla Regione Lazio non siano troppo lontane dal 9-10 per cento.

*STORACE.* Sono molto lontane: al 3 per cento. È il caso estremo.

PASSIGLI (*DS-U*). Pensavo che la percentuale si aggirasse tra il 7 e l'8 per cento, con un *gap* cioè di circa 1,5 per cento o qualcosa del genere.

STORACE. È inferiore invece.

PASSIGLI (*DS-U*). In caso contrario, ci saremmo trovati in presenza di un problema insolubile.

STORACE. È meno rispetto alla cifra che torna.

PASSIGLI (*DS-U*). Trattandosi di un problema che incide sullo *status* della città di Roma, gradirei conoscere la sua opinione in proposito. Se la città di Roma avesse un suo *status*, non si potrebbe impedire ai cittadini del Lazio di usufruire, ad esempio, della sanità romana. Sappiamo quanto la sanità assorba risorse nei bilanci regionali. In un caso del genere la problematica della ripartizione delle risorse diventa fortissima. Il giorno in cui si desse lo *status* di Regione a Roma si incapperebbe in un problema molto rilevante. Non ho soluzioni da proporre ma vorrei conoscere il parere del presidente Storace su questo punto.

STORACE. Il cittadino di Roma oggi può farsi tranquillamente visitare in Lombardia, perché sarà poi la Regione a pagare. Non è un problema, basta conoscere il funzionamento della macchina.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Vorrei chiarire due aspetti che mi sembra siano emersi dalla sua esposizione e che rappresentano anche una novità rispetto al testo presentato dal Governo e all'andamento del dibattito che si sta sviluppando in questo periodo. Lei ha ipotizzato non l'attribuzione di poteri da parte della Regione Lazio a Roma ma, in sostanza, la realizzazione di due Regioni: la Regione Lazio e la Regione Roma.

La mia prima domanda è la seguente: dal punto di vista della contiguità territoriale e dell'intersecazione tra le diverse esigenze del territorio una soluzione del genere non creerebbe difficoltà di coordinamento? E ciò vale sia nell'ipotesi in cui si scelga la strada delle due Regioni, sia in quella del mantenimento del Comune di Roma, che è anche capoluogo della Regione Lazio. In ambedue i casi non esiste un problema di definizione degli altri livelli di governo locale? Se si ipotizza la Regione Roma non ha senso la sopravvivenza né della Provincia né del Comune di Roma. Viceversa, se si ipotizzano poteri speciali in capo al Comune di Roma, anche per evitare un conflitto di attribuzione di competenze tra Comune e Provincia, dal momento che si deve approvare una legge costituzionale, non sarebbe più opportuno configurare la nuova Roma capitale come Città metropolitana dotata di particolari poteri o, comunque, come un soggetto che sia sostitutivo anche della realtà Provincia?

FALOMI (*DS-U*). Ieri il Sindaco di Roma ha prospettato due modelli possibili, esprimendo la sua preferenza per quello della legge ordinaria.

Nell'ipotizzare un'alternativa possibile, il sindaco Veltroni ha fatto riferimento anche al «modello Berlino». Vorrei conoscere l'opinione del presidente Storace su queste due impostazioni.

Risorse: a seconda dei modelli che si scelgono si deve affrontare la problematica delle risorse. Ebbene, qual è l'assetto dell'attribuzione delle risorse che il presidente Storace vede nella ridefinizione di tutti i rapporti tra Roma, Regione e Stato?

PRESIDENTE. Vorrei esprimere una valutazione personale, poi mi rimetterò alle sue considerazioni, presidente Storace.

Da un lato, il disegno di legge presentato dal Governo dà di più alla capitale in termini di funzioni legislative, regolamentari, e via discorrendo; dall'altro, però, paradossalmente, potrebbe dare meno, essendo i livelli delle autonomie locali disegnati nella Costituzione il Comune, la Città metropolitana, la Provincia e la Regione. Quindi, Roma, ove fosse organizzata secondo i modelli costituzionali, potrebbe al massimo arrivare all'organizzazione di Città metropolitana, mentre dovrebbe aspirare a qualcosa di diverso.

L'attuale testo dell'articolo 114 della Costituzione, che riguarda solo l'ordinamento, quindi l'organizzazione, in realtà consente di fare ciò. Eliminando e non combinando l'attuale articolo 114 con la riforma proposta dal Governo temo possa esservi una riduzione quanto meno di *chance* per Roma che, ripeto, secondo i modelli costituzionali, non avrebbe un'organizzazione specifica, ma arriverebbe al massimo al modello di Città metropolitana, come altre Città metropolitane.

Pertanto, a me stesso e naturalmente al presidente Storace chiedo se non vi sia in tutto questo una contraddizione e se non si possa giungere a una combinazione dei due profili.

STORACE. Vi ringrazio soprattutto per gli argomenti assolutamente interessanti che ho ascoltato. Siamo in presenza di due temi di fondo: poteri e risorse.

Le risorse saranno oggetto della parte conclusiva del mio ragionamento. Ad ogni modo, faccio presente che il Costituente ha previsto qualcosa in più per Roma anche nella riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nella scorsa legislatura. Ha stabilito, infatti, che vi sono la Repubblica, lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Città metropolitane e infine Roma, avendo introdotto per essa una previsione diversa che certamente non è stata inserita per caso. A mio giudizio, già in quel contesto si afferma che Roma è una realtà a parte e che la Repubblica deve farsene carico destinandole maggiori risorse. Affermo ciò in modo diretto per spiegare bene quello che penso, ma vi tornerò alla fine del mio ragionamento.

Poteri: senatore Falomi, oggi esco da quest'Aula con un elemento di conforto perché, fatta salva la sua autorevolissima opinione, ho sentito da tutti ipotesi contrastanti con la soluzione della legge ordinaria, che non è risolutiva dei problemi di Roma. Se Roma ha un problema di poteri, non si può certo pensare di sottrarre alla Regione poteri che le sono affidati

dalla Costituzione. La strada della legge ordinaria rischia di essere una scorciatoia che ricondurrebbe a precarietà l'assetto di Roma, con ciò ricorrendo alla felice espressione dei senatori Villone e Passigli.

A mio giudizio, il tavolo va sgombrato da tale ipotesi. In tal senso, voglio dire che la nostra posizione non è una novità. Se mi si interroga su quale sia la mia preferenza personale sull'assetto di Roma, individuo le due Regioni. Se mi si chiede una valutazione sull'iniziativa di mediazione del Governo esprimo un parere positivo. In altre parole: questo è meglio di niente, trattandosi comunque di una norma che già dà un'indicazione circa la dinamica dei poteri sulla città di Roma.

Un conto è ciò a cui si aspira, altro conto è quello che concretamente si può ottenere dal dibattito politico. Sul modello Berlino mi batto da tantissimi anni e quando oggi ho letto sui giornali della posizione del Sindaco mi sono detto che questo è un passo in avanti, perchè vuol dire che c'è la possibilità di costruire un percorso che ci porti a trovare una soluzione condivisa. Non riesco a trovare elementi di condivisione con il Presidente della Provincia; non vorrei darle un motivo di dolore, senatore Falomi, ma è chiaro che la Provincia non ha molto senso in questo assetto costituzionale. Lo dico sperando di non suscitare polemiche nella fase di studio, e non come sostenitore di una tesi politica. È chiaro che, se diamo alla città di Roma un potere costituzionalmente riconosciuto di avere competenze tipiche delle Regioni, non ha molto senso la discussione sulla Provincia. Voi sarete certamente più capaci di me a trovare una soluzione, non inseguo l'obiettivo di cancellare la Provincia. Forse sarebbe più interessante ascoltare, invece dei presidenti delle Province, i Sindaci (magari una loro rappresentanza). È abbastanza chiaro, secondo me, che si realizza una ripartizione diversa, con una città che ha poteri regionali e le altre città che rientrano nelle altre Province; questa a me pare la configurazione logica, ma ovviamente la soluzione è rimessa alla discussione parlamentare.

Come si risolve il nodo dei poteri? Una prima via è quella della legge costituzionale; una seconda è quella statutale-parlamentare; una terza è quella regionale. Se stiamo parlando di poteri che il Parlamento ha già attribuito alle Regioni, non considero drammatico che la discussione si risolva all'interno del rapporto Regione-Comune, perchè c'è il precedente della strada seguita nel 1998 dalla coalizione avversa alla mia e proposta in sede di Commissione D'Alema. Quindi non è una questione di parte da questo punto di vista, anche perchè non è detto che il conflitto potenziale tra il Parlamento ed il Comune sia più gestibile di quello tra la Regione ed il Comune: è una tesi un po' curiosa quella per cui la Regione non deve litigare con il Comune mentre il Parlamento può farlo. Su questo vorrei che ci fosse il riconoscimento della tesi per cui è un regime democratico quello che c'è in Regione, quello che c'è in Comune e quello che c'è in Parlamento, quindi abbiamo la possibilità di discutere di tali questioni. Se la strada è quella della nuova Regione, non ho dubbi che sarà il Parlamento a provvedere.

Diversa è la discussione rispetto alla proposta, che aleggia nel dibattito, sulla introduzione della nuova Regione Emilia-Romagna. In quel caso non c'è il consenso della Regione; in questo caso, invece, discuteremo su come ottenere il consenso della Regione, finora c'è solo quello del Presidente della Regione. Se si va verso la nuova Regione, è evidente che la legge deve essere varata dal Parlamento, non ho dubbi al riguardo. Se parliamo di devoluzione di poteri della Regione che vanno al Comune, bisogna stare attenti a seguire la strada parlamentare: sarebbe subito sollevato dalla Regione un conflitto di attribuzione. È evidente: sono poteri nostri, come fa un altro soggetto a decidere una devoluzione di poteri nostri a Roma?

VILLONE (*DS-U*). Può essere fatto con legge costituzionale.

STORACE. Ma anche se fosse fatto con una legge costituzionale, bisogna fare attenzione. Lo dico perché anche noi consultiamo ogni tanto qualche giurista. Sul fatto che una legge costituzionale possa sottrarre poteri ad una sola Regione per darli ad una sola città qualche *alea* c'è, qualche elemento di rischio c'è nell'affrontare il giudizio della Corte costituzionale; io non andrei su quella strada. La strada più percorribile, a mio avviso, è quella della costituzione di una nuova Regione oppure quella seguita dal Governo per cui si costringono le istituzioni locali a trovare un'intesa, perché altrimenti c'è il *referendum*. Comunque si perde se non c'è l'intesa, perché saranno i cittadini a dire di no: se fossimo presi dalla volontà di prevaricare la città di Roma, quest'ultima chiamerebbe al *referendum*, e un *referendum* contro la città di Roma non sarebbe gestibile da parte della Regione, è del tutto evidente. Mi volevate dare più poteri, me ne date di meno: sarebbe molto facile far passare questo ragionamento, quindi saremmo costretti all'intesa. Di più: saremmo costretti volentieri, nel mio caso, perché ci credo.

Da ultimo, qualche considerazione sulle risorse. È chiaro che il tema delle risorse per Roma entra nella Costituzione perché c'è un problema di risorse della capitale che è ineludibile. Mi fa sorridere sentir dire ogni tanto che deve essere una riforma a costo zero: se è a costo zero, non si fa. Se Roma deve avere uno *status* proprio è perché grazie a quello *status* avrà più risorse da gestire, altrimenti non si spiega questo accanimento attorno al tema. Non so se la soluzione sia rappresentata dall'articolo 119 della Costituzione. L'articolo 119 attualmente vigente, quello approvato al termine della scorsa legislatura, è ingestibile; qualunque Governo avrebbe difficoltà a gestirlo. Personalmente, sul complesso della riforma e sul rapporto tra Regioni e Governo, vedrei una possibile soluzione in termini di mediazione sull'attuale articolo 119 all'interno del nuovo Senato federale, se mai vedrà la luce. Quella competenza, infatti, potrebbe essere attribuita al Senato, in quanto Camera di mediazione dei conflitti regionali e tra Stato e Regioni dal punto di vista delle risorse economiche. Non credo si possa prevedere una disciplina fiscale diversa per Roma se non diventa una Regione; mi riferisco a un'ipotesi, anche affascinante, sollevata nei

mesi scorsi (non so se anche ieri dal Sindaco), quella cioè di destinare una percentuale, mi pare dell'1 per mille dell'IRPEF alla città di Roma. E le altre città che dicono? O c'è uno *status* che deriva dal suo essere capitale, e quindi autonomia impositiva diretta da parte della Regione, oppure è difficile sostenere questa tesi.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Storace, anche perchè è stato esauriente e nello stesso tempo sintetico nell'esposizione. Comunque, poiché i temi in discussione sono *in progress*, altri contributi possono essere sempre inviati in Commissione, anche perchè, come ricordava il senatore D'Onofrio, abbiamo previsto che i termini per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge n. 2544, che sono comunque abbastanza flessibili, siano fissati in termini più ampi per l'articolo che disciplina Roma capitale.

A nome della Commissione, ringrazio ancora i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

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

*I lavori terminano alle ore 14,55.*