

# 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

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 OTTOBRE 2003

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

**INDICE****Audizione dei rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 12, 15 e <i>passim</i>	<i>MOFFA</i> . . . . .	Pag. 10, 12, 15
* BASSANINI (DS-U) . . . . .	11, 13, 15 e <i>passim</i>	<i>RIA</i> . . . . .	4, 9, 11 e <i>passim</i>
* BONGIORNO (AN) . . . . .	18		
* D'ONOFRIO (UDC) . . . . .	6		
* MANCINO (Mar-DL-U) . . . . .	18		
VILLONE (DS-U) . . . . .	16, 17		
VIZZINI (FI) . . . . .	11, 20		

---

N.B. Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

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

*Intervengono, in rappresentanza dell'Unione delle Province d'Italia, il presidente Lorenzo Ria e il vicepresidente Silvano Moffa, accompagnati dal direttore generale Piero Antonelli, dal dottor Gaetano Palombelli e dalla dottoressa Barbara Pierluigi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione dei rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta del 2 luglio 2003.

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.

Ricordo che un'indagine conoscitiva sugli argomenti in titolo, ma limitata al solo Titolo V della Parte II della Costituzione, era già stata avviata a suo tempo. Per decisione unanime della Commissione e con il consenso del Presidente del Senato, l'oggetto dell'indagine conoscitiva si estende dunque all'intera Parte II della Costituzione, dando luogo ad un nuovo ciclo di audizioni.

È in corso infatti l'esame del disegno di legge costituzionale n. 2554, relativo alla riforma della Parte II della Costituzione e, pertanto, si è convenuto di dare corso ad audizioni di soggetti istituzionali ed anche sociali, sindacali ed economici, che possano essere interessati da questo progetto di riforma organico.

Il nuovo ciclo di audizioni è introdotto da quella dei rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia. Sono presenti, in rappresentanza dell'Unione delle Province d'Italia, il presidente Lorenzo Ria e il vicepresidente Silvano Moffa, accompagnati dal direttore generale Piero Antonelli, dal dottor Gaetano Palombelli e dalla dottoressa Barbara Pierluigi. Ringrazio i nostri ospiti per avere accolto l'invito della Commissione.

Come è noto, il testo del disegno di legge n. 2544 apparentemente non riguarda le autonomie locali, ma in realtà è un provvedimento complessivo che interessa tutti ed in particolare i soggetti istituzionali.

Cedo subito la parola al presidente dell'Unione delle Province d'Italia Ria.

*RIA.* Signor Presidente, le Province sono sicuramente interessate ad un confronto sul progetto di riforma organico – come lei lo definisce – ed anzi credo che questa organicità complessiva, il fatto cioè che la riforma riguardi complessivamente la forma di Stato, il sistema di garanzie ed anche le connessioni con il Titolo V della Costituzione, faccia sì che la materia interessi tutti i livelli istituzionali di cui si compone la Repubblica.

Certo, le Province avrebbero voluto che il confronto, dal momento che discutiamo su una proposta del Governo, fosse partito a monte, ancora prima della presentazione in Parlamento del progetto di riforma; infatti, come sicuramente è noto, il passaggio in Conferenza unificata non ha determinato l'espressione di un parere perché unitariamente le Regioni ed il sistema delle autonomie (Province e Comuni) non sono stati messi nelle condizioni di esprimere un parere.

Ringraziamo quindi per l'opportunità di confronto che oggi ci viene offerta e che la Commissione da lei presieduta ha voluto immediatamente avviare. D'altra parte, riteniamo che su questa materia il confronto in Parlamento possa anche portare a migliori risultati, proprio perché complessivamente il Parlamento può essere l'interlocutore del sistema delle autonomie e delle Regioni.

Abbiamo esaminato approfonditamente il disegno di legge n. 2544 ed abbiamo avuto anche la possibilità di leggere la relazione nella quale il relatore, senatore D'Onofrio, è partito da una posizione che noi condividiamo, cioè dall'evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico. Condividiamo tale principio ma riteniamo che nel progetto organico di riforma – come lei lo ha definito – esso non sia stato portato a compimento, cioè tale progetto di riforma non è la conseguenza di un processo che nel corso degli anni ha portato ad una evoluzione in senso federale.

Vengo al nocciolo dei problemi. Le questioni che vogliamo trattare sono due: quella relativa alla composizione, al ruolo e alla funzione del Senato federale e quella riguardante le garanzie che noi pensiamo debbano esservi anche nei confronti di Comuni e Province innanzi alla Corte costituzionale per tutto ciò che può ledere la loro autonomia.

Per quanto riguarda il Senato federale, nella relazione introduttiva si legge che la seconda Camera avrebbe soltanto una rappresentanza diretta, espressione di un voto diretto, sia pure su base regionale, anche perché l'opinione pubblica attenderebbe una riduzione complessiva del numero dei senatori. Partendo da questa considerazione, noi riteniamo invece che si possa costruire, anche dal punto di vista numerico, una rappresentanza diversa che però rimanga all'interno dei 200 senatori, così come prevede il disegno di legge di riforma costituzionale. Naturalmente questo è il punto di arrivo.

Le ragioni per cui riteniamo che la composizione prevista nel disegno di legge non sia espressione di un reale processo autonomistico e di federalismo stanno nel fatto che un vero Senato federale deve prevedere la rappresentanza di tutti i livelli territoriali, deve essere cioè vera espressione del territorio.

Ora, a tale proposito, ci sembra che il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione abbia un atteggiamento aperto verso questa posizione, che è di principio; lo dimostra un emendamento che potrebbe essere presentato in futuro soltanto nei confronti delle Regioni, che prevede – appunto – soltanto la presenza dei Presidenti di Regione. Anzitutto questo impegno non è stato assunto in sede di Conferenza unificata, perché allora si è trattato di un incontro informale – nel senso che non era finalizzato all'espressione di un parere – alla presenza del Presidente del Consiglio, in cui il Ministro per le riforme istituzionali ha assunto l'impegno di presentare una serie di emendamenti durante l'*iter* di approvazione della legge. Qui si dice: per venire incontro ad alcune richieste formulate dai rappresentanti delle autonomie, ma così non è, perché la richiesta viene soltanto da parte di alcune Regioni, per cui non rispondiamo di questo come Unione delle Province d'Italia.

A noi interessa invece che ci sia stata un'apertura sul principio della composizione mista della Senato federale, perché mista sarebbe se ci fosse, oltre ad una rappresentanza espressa direttamente dai cittadini con il voto, anche una rappresentanza espressione diretta del ruolo e della funzione svolti con la presenza dei Presidenti di Regione. Noi riteniamo invece che la presenza di più soggetti istituzionali nella composizione del Senato debba comprendere anche gli altri livelli istituzionali. Nella proposta che consegneremo si mantiene il numero di 200 senatori previsto nella proposta del Governo, prevedendo però una rappresentanza espressione del voto popolare di cento senatori e una rappresentanza paritetica di Regioni e sistema delle autonomie di altrettanti senatori, di cui cinquanta rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, di cui 22 Presidenti di Regioni e Province autonome e 28 senatori eletti dai Consigli regionali, e cinquanta rappresentanti delle autonomie locali, di cui 14 sindaci delle Città metropolitane, 12 Presidenti di Provincia eletti dall'Assemblea dei Presidenti su scala nazionale e 24 sindaci eletti dalle Assemblee dei sindaci su scala regionale. In questo modo pensiamo che la rappresentanza territoriale sia non soltanto comprensiva di tutti i livelli istituzionali, ma espressione vera delle esigenze del territorio.

Riteniamo che il progetto di riforma, così come formulato, contenga in sé gli elementi per essere espressione diretta di tale principio. Voglio dire che il Senato, come si prevede nel disegno di legge costituzionale n. 2544, è espressione diretta del voto ma l'elettorato passivo è composto da una platea molto ampia che comprende tutti coloro i quali abbiano rivestito cariche elettive, a partire dai parlamentari, o che abbiano svolto funzioni di consigliere regionale e consigliere provinciale o comunale. Questo modello di Senato federale può essere condiviso, nel senso che può essere espressione diretta delle rappresentanze territoriali se però l'elettorato passivo viene limitato a chi ricopre attualmente la carica di consigliere regionale, consigliere provinciale e consigliere comunale, ovviamente ricomprendendosi tra queste figure anche quelle dei Presidenti e dei sindaci rispettivi nei diversi livelli territoriali.

L'introduzione dei Presidenti di Regione come membri di questa Camera conferisce al Senato federale la caratterizzazione di Camera che non si scioglie mai, nel senso che per quella composizione i Presidenti possono anche cambiare indipendentemente dalla rappresentanza eletta. Quindi, con l'introduzione di questo principio è evidente che venendo meno la carica di consigliere regionale, provinciale o comunale verrebbe meno anche quella di componente del Senato federale.

Altro punto che tocchiamo riguarda la possibilità per le Province e per i Comuni di accedere alla Corte costituzionale in tutte le materie di competenza, per cui ogni qual volta una norma leda l'autonomia costituzionalmente garantita, anche le Province e i Comuni possono promuovere la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

Ripeto, avremmo voluto che il confronto fosse già a livello di Governo. Vi sono alcune materie del Titolo V della Costituzione che sono nelle mani del Parlamento: in primo luogo, l'attuazione della norma costituzionale che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che ancora non è stata integrata con le rappresentanze regionali, provinciali e comunali; in secondo luogo, la norma relativa all'attuazione dell'articolo 119, riguardante il federalismo fiscale.

Vi sono, pertanto, due questioni della riforma della Costituzione vigente che vanno ad intrecciarsi con il disegno organico presentato, ma in questa organicità è evidente che non bisogna lasciare da parte le questioni che già sono sul tappeto e che riguardano il completamento della riforma in vigore.

D'ONOFRIO (*UDC*). Chiedo scusa ma, siccome questi due argomenti sono decisivi anche per le prossime audizioni, ho bisogno di chiarire due questioni in ordine al primo punto e due questioni in ordine al secondo punto.

Per quanto riguarda la composizione del Senato federale, vorrei che fosse chiaro che la questione è tuttora aperta, non vi è una decisione chiusa. Dobbiamo però capire se ci orientiamo per una Camera formalmente e giuridicamente separata dalla Camera dei deputati in ordine al rapporto di fiducia con il Governo, perché è una prima scelta, e se vogliamo una Camera separata dalla Camera dei deputati, che tutto l'anno lavori stabilmente e regolarmente in Aula e in Commissione. Quest'ultimo problema è centrale per quanto riguarda la composizione.

L'orientamento del Governo è quello di non prevedere nessuna espressione diretta perché ritiene – così mi è stato detto dal rappresentante del Governo, ne parlo indirettamente come relatore – che la seconda Camera, chiamata Senato federale, non possa lavorare in modo saltuario, come il *Bundesrat*, ma debba lavorare come Camera perenne. Ciò tende automaticamente ad escludere che del Senato facciano parte soggetti che ricoprano altri incarichi – Presidenti di Regione, Presidenti di Provincia, sindaci – e che non potrebbero ragionevolmente assicurare contemporaneamente una presenza continuativa nel Senato. Questa è una questione centrale dal punto di vista della composizione del Senato federale.

Non vi sono ostacoli di principio – poi affronteremo le altre questioni politiche – in merito alla presenza di esponenti investiti di compiti amministrativi o rappresentativi in sede locale nel Senato federale, purché si capisca che tale presenza pone due problemi: queste persone ovviamente dovrebbero continuare a far parte dei rispettivi Consigli regionali, provinciali e comunali, addirittura ai livelli massimi esecutivi, e ci si chiede come possano contemporaneamente fare le due cose, visto che siamo organizzati in un sistema politico nel quale due mandati elettivi contestuali non si svolgono mai a nessun livello, tant'è vero che non ci risulta, delle proposte che le Regioni stanno formulando nei loro Statuti per i Consigli delle autonomie locali, che nelle Regioni dovrebbe trovare ragionevole espressione, che lì vi siano presenze dotate di poteri legislativi regionali. Si tratta di grandi organi consultivi ed è ovvio che si può far parte di un organo consultivo che si riunisce saltuariamente per esprimere pareri. La domanda di fondo è se l'UPI ha considerato questo punto come fondamentale oppure no.

In secondo luogo, il Governo non è stato orientato a prevedere presenze di esponenti delle autonomie locali perché ritiene che per le Regioni si possa prevedere un trattamento diverso (ma ne parleremo con loro perché questo è un punto che riguarda tutte le autonomie): il Senato federale, essendo organismo legislativo, ha a che fare con organismi legislativi locali e soltanto le Regioni e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, ad oggi, hanno potestà legislativa.

Il problema molto delicato è questo: da qualche parte ho letto che è stato previsto – e sarei molto curioso di sapere cosa ne pensate – che le Città metropolitane dovrebbero essere dotate di poteri legislativi, così cancellando le Province nelle rispettive realtà. Poiché presso la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali questo tema fu oggetto di un lungo contenzioso tra l'Unione delle province e le associazioni dei Comuni, mi interesserebbe capire se su questo punto l'organismo che qui rappresentate mantiene le riserve sollevate nella Bicamerale. Ciò anche ai fini della semplificazione dei livelli amministrativi che il nuovo Titolo V della Costituzione prevede quando si riferisce alla sussidiarietà verticale: se i poteri amministrativi spettano originariamente ai Comuni, in via subordinata alle Province, quindi alle Regioni e poi allo Stato, occorre capire se il livello provinciale opera o no in una Città metropolitana.

Si tratta di una questione che, come è stato detto dal ministro Bossi, riguarda l'eventuale integrazione del Senato federale soltanto con esponenti regionali. Non c'è una sottovalutazione di Comuni e Province: c'è una distinzione di funzioni. Bisogna capire se questa distinzione la si vuole mantenere o no. Tale aspetto è importante perché, se si mantiene la distinzione, la potestà legislativa del Senato federale acquisisce un significato particolare, e di questo si deve parlare; se la distinzione scompare, è ovvio che il Senato diventa il luogo di rappresentanza delle autonomie locali, che è un'altra cosa, è un altro organismo. È un punto dirimente dell'intero schema. Ripeto, non vi è una sottovalutazione dell'uno o

dell'altro livello amministrativo: si tratta di capire che cosa è questa seconda Camera politica nazionale.

A tale proposito, mi permetto di sottolineare che il lavoro che appare prevalentemente all'esterno è quello dell'Assemblea del Senato, ma normalmente noi lavoriamo in Aula soltanto un giorno e mezzo alla settimana, mentre per quattro giorni siamo impegnati nel lavoro di Commissione. I Sindaci, i Presidenti di Provincia, i Presidenti di Regione, i Presidenti dei Consigli regionali, comunali o provinciali (ragionevolmente sarebbero queste le persone indicate per il Senato), mantenendo il loro incarico, possono essere impegnati cinque giorni alla settimana nel Senato federale o no? È una questione importante, che attiene alla funzionalità e alla natura dell'organo: quando ci dovremo pronunciare su che cosa sarà il nuovo Senato federale, dovremo dire «è composto in questo modo perché serve a questo», non perché c'è una ragione diversa.

I due aspetti legati alla composizione del Senato federale riguardano la continuità del funzionamento di tale organo e la natura rappresentativa degli organismi legislativi o anche degli organismi amministrativi territoriali. Sono due aspetti distinti, che vanno esaminati entrambi.

La questione del ricorso alla Corte costituzionale, poi, è delicata perché è nuova. La richiesta è una richiesta antica, ma l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione pone un problema costituzionale nuovo, a favore del ricorso alla Corte costituzionale da parte degli enti locali. Infatti il Titolo V prevede espressamente un criterio costituzionale di ripartizione delle competenze che non è più legato alla volontà dello Stato o della Regione, in quanto si tratta di competenze proprie. Chi stabilisce, e in che modo, la tutela di quelle competenze? La stabiliscono gli organismi politici rappresentativi di livello «gerarchicamente superiore» o si tratta di una tutela costituzionale? Trattandosi di tutela delle competenze degli enti locali costituisce un problema simile a quello della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti; quindi il ricorso alla Corte dovrebbe seguire procedure analoghe a quelle previste per la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti.

Qui arriviamo, però, ad una questione diversa: quella della funzionalità dell'organo Corte costituzionale che è – per così dire – oberato di attività di contenzioso. Non per questa sola ragione può stabilirsi che non si occupi di tali questioni; occorre tuttavia capire se, di fronte alla eventualità di un ricorso alla Corte, avete previsto eventuali filtri che possano delibere in via preliminare, per evitare che una questione astrattamente ammissibile in base al Titolo V della Costituzione si trovi poi nella impossibilità di ricevere tutela per il solo fatto che la Corte è oberata di ricorsi. I Comuni sono più di 8.000 (pensate a cosa significa la tutela delle autonomie comunali) e oltre un centinaio sono le Province, a cui si aggiungono le Regioni. Si tratta di molti soggetti, di molte competenze e potrebbero essere molte le ragioni per le quali si ricorre. Non vi è, anche in questo caso, un ostacolo teorico a ricorrere alla Corte: vi è un problema di natura funzionale. E quando sentiremo – se sentiremo – i giudici costituzionali



cercheremo di sapere anche da loro come vedono una diversa articolazione delle competenze in termini di funzionalità.

Questi sono gli aspetti concernenti il Senato e la Corte costituzionale per noi fondamentali per capire come procedere.

Voi siete il primo livello istituzionale che sentiamo; domani ascolteremo l'Associazione dei Comuni, i Presidenti dei Consigli regionali e i Presidenti delle Regioni e avremo un quadro più completo di richieste e di ragionamenti. La questione, molto delicata, ripeto, è capire se si ha in mente un organismo politico nazionale che lavori in via continuativa o no. Siamo infatti in presenza di due modelli stranieri significativi: il Senato degli Stati Uniti – dove però la natura federale nasce con quella Costituzione (ci sono due senatori per Stato, ma sono solo due senatori eletti e basta, non c'è nessun altro organo presente, non c'è nessun presidente di regione, non c'è nessun sindaco) – e il *Bundesrat*, che lavora saltuariamente, composto soltanto dagli esecutivi regionali. Dobbiamo capire che cosa immaginiamo per la seconda Camera del Parlamento nazionale.

*RIA.* Intanto prendiamo atto che non ci sono ostacoli di principio a discutere sui due modelli che si confrontano. È stato il ministro Bossi che, introducendo la possibilità della presenza dei Presidenti delle Regioni, ha introdotto quelli che potrebbero essere gli elementi di difficoltà a cui lei, senatore D'Onofrio, fa riferimento. Si tratta in realtà di una difficoltà che è già attuale, nel senso che tanti sindaci di Comuni al di sotto dei 20.000 abitanti, tanti consiglieri comunali e provinciali sono anche parlamentari; quindi, probabilmente si tratterebbe di intervenire sul piano delle incompatibilità, se non su quello delle ineleggibilità. Secondo la normativa vigente, quello della partecipazione ai lavori parlamentari di rappresentanti di altri livelli istituzionali è un problema che non può essere posto nei termini prospettati dal senatore D'Onofrio. Il problema è capire se la seconda Camera, la Camera federale è la sede della rappresentanza degli interessi territoriali perché, se è così, io torno alla mia impostazione iniziale, cioè voglio dare per buono, anche se non devo essere io a farlo, il modello che propone il Governo, vale a dire una Camera permanente eletta dai cittadini con la rappresentanza espressione del voto popolare. Ciò può andare bene, però se questa Camera è, come noi pensiamo, la sede della rappresentanza degli interessi territoriali, allora chi ne fa parte deve ricoprire in quel momento, nel momento in cui è portatore degli interessi territoriali, il ruolo di consigliere comunale, provinciale e regionale. Pertanto, il modello proposto, per essere coerente fino in fondo, dovrebbe escludere dall'elettorato passivo tutti coloro che hanno ricoperto la carica di deputato, senatore o di consigliere comunale, provinciale e regionale. Un correttivo della norma in questa direzione dal punto di vista teorico, a nostro parere, risolverebbe il problema.

Però, se come prevede il disegno di legge e come emerge dalla relazione, soltanto la Camera dei deputati mantiene il rapporto politico con il Governo, esprimendo la fiducia, il problema di una Camera permanente non si pone. La Camera federale, la Camera delle autonomie, come noi

diciamo, svolge la funzione legislativa nelle materie che si dovranno specificare (per noi anche le leggi finanziaria e di bilancio oltre alla individuazione dei principi nelle materie concorrenti), si tratterà di una attività legislativa comunque limitata, ben compatibile con la presenza di soggetti che svolgono anche altre funzioni.

Rispetto all'osservazione che la rappresentanza dovrebbe limitarsi alle Regioni perché la funzione legislativa appartiene soltanto alle Regioni, obietto che allora non dovrebbero essere chiamati i presidenti di Regione, perché la funzione legislativa è svolta dai Consigli regionali. La rappresentanza degli esecutivi non sarebbe coerente.

Anche per quanto riguarda la Corte costituzionale, non mi sembra che vi siano ostacoli di principio. La legge ordinaria potrebbe prevedere modalità e filtri per evitare un ingolfamento dell'attività della Corte, per evitare il rischio che a seguito di una grande mole di ricorsi l'attività sia fortemente compromessa.

*MOFFA.* Signor Presidente, in ordine alle Città metropolitane, come Unione delle Province d'Italia manteniamo la posizione che abbiamo già illustrato nelle audizioni precedenti; anzi ci preoccupa fortemente che in qualche modo si voglia estendere una funzione legislativa ai sistemi metropolitani. Sottolineo che a me non piace parlare di Città metropolitane, ritengo che dovremmo parlare di sistemi o di aree metropolitane. In questa guisa, la nostra posizione si differenzia nettamente anche da quella dell'ANCI: è bene che si sappia perché un domani, se si tornerà sull'argomento, emergeranno tali differenziazioni.

In primo luogo, il sistema metropolitano fu pensato inizialmente come un sistema di *governance* territoriale e non tanto di *government*. In secondo luogo, il proliferare delle Città metropolitane di fatto sta creando l'aspettativa di un livello che sostanzialmente annulla le funzioni delle Province. Ciò costituisce un problema. Abbiamo sempre immaginato l'area metropolitana come qualcosa di nuovo, che superasse contemporaneamente il Comune e la Provincia e, quindi, mettesse sostanzialmente in discussione anche il livello comunale. Invece, anche nel dibattito che viene portato avanti dal sistema dei Comuni, la stessa definizione di Città metropolitana e di area metropolitana viene incardinata nella funzione del Comune capoluogo, che finisce con l'assorbire e riassumere sostanzialmente anche una territorialità più vasta, che è esattamente quello che oggi già c'è attraverso la funzione della Provincia.

Come abbiamo più volte sottolineato – vorremmo che tale punto fosse davvero al centro di questo interessante momento riformatore – pensiamo a un modello di sistema metropolitano che riassuma sostanzialmente le competenze del Comune e della Provincia; pensiamo a qualcosa di diverso, dove evidentemente anche le funzioni devono essere ridefinite. Dobbiamo stabilire qual è la missione del sistema metropolitano: non si fa un sistema metropolitano se non per migliorare il tasso di efficienza e di economicità, soprattutto nel governo dei servizi, su scala più ampia di un

semplice Comune. Ecco il motivo per cui preferiamo parlare di *governance* piuttosto che di livelli di *government*.

A suo tempo, il relatore è stato ospite di un interessante dibattito promosso dalla Provincia di Roma (di cui verranno pubblicati gli atti nei prossimi giorni) sul modo in cui noi intendiamo il modello di sistema metropolitano.

Un discorso diverso riguarda la Capitale; non mi soffermo, ma è evidente che a nostro avviso vi è la necessità di individuare un profilo legislativo, atteso il significato particolare, la peculiarità, che la Capitale deve avere. Per tale motivo, tra l'altro, sosteniamo da tempo l'impossibilità di ricorrere alla legge ordinaria, riteniamo necessario un intervento costituzionale.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, ringrazio il presidente Ria per l'intervento svolto (che ho ascoltato solo parzialmente, ma che spero di recuperare leggendo l'appunto consegnato alla Commissione) e per aver perorato l'integrazione della Commissione che ho l'onore di presiedere. Sono grato per la richiesta, ma devo rassicurarlo con amarezza che ciò non avverrà. Forse è arrivato il momento di prendere atto che non sarà fatto: in politica c'è anche il momento in cui è bene dire quando non si può fare qualcosa, piuttosto che fingere di aspettare un domani che non arriva mai.

BASSANINI (DS-U). Bisogna anche spiegarne il motivo.

RIA. È una norma costituzionale.

VIZZINI (FI). Io ho sempre sostenuto tale proposta, ma sono anche una persona che si rende conto della situazione.

Vorrei porre alcune domande ai nostri ospiti. Sono convinto che abbiamo ascoltato un intervento differente rispetto ad altre occasioni. Mi riferisco in particolare alla ipotesi di partecipazione al Senato federale di Regioni, autonomie, comunità montane e quant'altro.

RIA. Le comunità montane non sono un livello istituzionale previsto dalla Costituzione.

VIZZINI (FI). Nella cosiddetta Bicameralina avevate fatto un accordo per il loro riconoscimento.

Comunque, non è questo il punto. Vorrei capire, invece, da coloro che lo propongono, cosa pensano che debba fare il Senato federale; nel disegno di legge n. 2544 è previsto che legiferi. Ad esempio: un terzo degli articoli del decreto-legge su cui il Governo ha posto la fiducia sarebbe competenza primaria del Senato federale, stando a quanto previsto in questo disegno di legge (ho fatto uno *screening* superficiale, senza approfondire). Mi sembra che, se dovesse legiferare, incrociando la rappresentanza politica-partitica con quella territoriale sarebbe un esercizio molto complicato. Gli esempi di Senato composti con rappresentanti eletti indirettamente che operano sul territorio, non legiferano.

Leggendo attentamente il disegno di legge in esame, si nota che il disegno di legge finanziaria comunque passerebbe per il Senato: quando si parla del bilancio e del rendiconto come appannaggio primario della Camera, si dimentica che il bilancio è solo una legge formale, nella quale non si possono prevedere nuove imposte e nuove spese; tutta la perequazione finanziaria passerebbe invece per il Senato federale.

Allora, bisogna scegliere tra una rappresentanza politico-partitica radicata sul territorio con funzioni federali, che è la scelta operata dal disegno di legge in esame, o per una rappresentanza che sia emanazione delle autonomie locali. Credo che una composizione con 100 senatori eletti a suffragio universale diretto e 100 senatori rappresentanti degli enti territoriali sia adatta piuttosto a una maxi-Commissione che dà pareri, non certo a un Parlamento che legifera: potrebbe essere una opzione, ma sarebbe cosa diversa. Quando si delinea una ipotesi di composizione del Senato federale, si deve spiegare cosa dovrebbe fare: lo dico a voi e lo sosterrò anche di fronte agli altri rappresentanti che audiremo. Mi sembra che una composizione mista, per quello che dovrebbe fare il Senato federale, non farebbe sopravvivere nessun Governo di qualunque colore politico per più di 1 o 2 mesi. In un ramo del Parlamento la maggioranza si determinerebbe in base a due scontri: quello politico-partitico e quello del territorio, perché non si può escludere che il Nord ed il Sud verrebbero a scontrarsi, anziché esprimere un parere o un contributo unanime. Questo, dunque, è un nodo fondamentale per capire che tipo di Senato federale vogliamo avere.

Pongo un'ultima domanda in riferimento a una questione che ho ascoltato con molto interesse. Ritenete possibile che una riforma costituzionale di questa dimensione possa entrare in vigore senza l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione?

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Vizzini perché ci ha riportato un poco ai temi fondamentali: funzioni e composizione sono collegati.

*RIA.* È evidente che l'articolo 119 deve necessariamente essere considerato in tale ottica perché ha a che fare con le funzioni che attualmente vengono svolte. In sede di decreto attuativo della legge delega n. 131 del 2003 si stanno ridefinendo le funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, quindi per l'esercizio delle funzioni bisogna adeguare il sistema della distribuzione delle risorse. È chiaro che tutto questo non ha molto a che fare con il sistema dell'organizzazione dello Stato e quindi delle Camere che fanno le leggi.

*MOFFA.* Vorrei tornare brevemente sulla questione fondamentale che veniva posta per una considerazione di fondo. È chiaro che ci stiamo sforzando tutti di capire esattamente che cosa debba essere questo Senato delle autonomie. Mi sembra di registrare in termini positivi – e qui esprimo una valutazione del tutto personale – che ci si stia orientando verso il superamento del bicameralismo perfetto, e già se siamo d'accordo

su questo credo che abbiamo trovato un primo snodo rispetto al problema che dobbiamo affrontare.

Se andiamo verso la costruzione di un sistema camerale che deve esprimere interessi del territorio, fermo restando che anche la Camera esprime interessi del territorio perché un deputato eletto sul territorio è anche espressione evidentemente di quel collegio e di quel territorio, il problema è capire – ecco perché le funzioni e le competenze legislative diventano essenziali per capire esattamente cosa dovrà fare questa Camera o Senato delle autonomie – se andiamo nel senso di dare un *plus* di funzioni ad un parlamentare eletto nel Senato delle autonomie o se invece andiamo verso una differenziazione netta in termini legislativi, come credo debba essere.

Certo è ardita la proposizione che abbiamo elaborato di un Senato che per il 50 per cento sia espressione di secondo grado e per il 50 per cento espressione diretta di primo grado, non lo metto in dubbio, però in qualche modo prefigura il tentativo di superare quel bicameralismo perfetto che costituisce il punto di partenza del nostro ragionamento.

Non sono tanto d'accordo sul fatto che ci debba essere soltanto un'espressione di esecutivi perché registro anche la proposta di andare verso una costituzionalizzazione della Conferenza unificata, che già di per sé prevede la partecipazione degli esecutivi che si confrontano con il Governo, per cui non vorrei che andassimo verso una forma di duplicazione sotto questo aspetto. Quindi, se dobbiamo rappresentare interessi diffusi in termini di poteri legislativi da esplicitare, non capisco come in un Senato federale ci possa essere il Presidente di una Regione e non l'espressione del Consiglio regionale. Questo è un problema che evidentemente è stato posto all'indomani della proposta specifica concernente l'introduzione del Presidente delle Regioni.

La nostra proposta è ardita, non vi è dubbio, però in qualche modo contempla l'esigenza di dare valenza ad una rappresentanza forte, che come tale è fortemente radicata agli interessi della pubblica amministrazione e quindi è portatrice di competenze e di funzioni specifiche, anche con interessi di natura politica che non possono essere messi da parte se si accetta l'ipotesi di una convocazione non saltuaria di questa Assemblea e quindi di una continuità di lavori, proprio perché le competenze e le funzioni sono molto ampie.

Questa è stata la filosofia di fondo alla quale ci siamo ispirati, ma evidentemente la nostra è una proposta e come tale può essere discussa ed emendata. Tuttavia, ci troviamo, anche per voce dello stesso relatore, di fronte alla difficoltà oggettiva di affrontare tale materia, quindi siamo tutti chiamati ad affrontare nuove sfide.

BASSANINI (*DS-U*). Premetto che non riesco a capire perché si dimentichi che vi è un terzo modello, oltre al *Bundesrat* e al Senato americano, che è il Senato francese, il quale ha caratteristiche abbastanza diverse: è un'Assemblea legislativa permanente e continuativa, che interviene su pressoché tutto l'arco della legislazione e che nel contempo è

composta di eletti in secondo grado. Non intendo prospettare tale soluzione, che non rientra in questo momento neppure nelle nostre proposte, però ricordo che i modelli sono molti e diversi.

A parte le questioni che sono state messe sul tappeto e che riguardano comunque la configurazione di un organo che ha una notevole continuità e impegnatività di funzionamento, vorrei sapere se, a vostro avviso, nel caso di soluzione mista, si potrebbero utilizzare, come strumento per definire una rappresentanza, ovviamente numericamente ridotta, i Consigli regionali delle autonomie facendo quindi derivare di lì una rappresentanza in secondo grado di una parte della componente non eletta direttamente.

Inoltre, poiché non affrontiamo solamente il problema del Senato ma anche quello della riforma del Titolo V della Costituzione, vorrei sapere se ritenete sufficiente la definizione del Consiglio regionale delle autonomie come organo di mera consultazione, o se ritenete che questo debba essere un punto da affrontare rinviando completamente agli Statuti la definizione del suo ruolo e dei suoi poteri, oppure prevedendo che, almeno in alcuni casi e sotto alcuni profili, abbia dei poteri deliberativi, che ovviamente non penso siano legislativi ma potrebbero essere assimilabili, per esempio, a quelli che la Bicameralina ha (o avrebbe dovuto avere, se seguiamo il presagio espresso dal senatore Vizzini), secondo la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Sull'articolo 119 è già intervenuto il senatore Vizzini, ma devo porre la questione in altro modo. Tutto richiederebbe una sua attuazione in tempi rapidi, anzi già siamo ritardo di due anni, ma, posto che l'Alta Commissione sembra ancora molto lontana dalla conclusione dei suoi lavori e addirittura le vengono prorogati generosamente i termini per riferire (e le conclusioni dell'Alta Commissione non saranno ancora l'attuazione dell'articolo 119), la mia domanda è la seguente: non pensate che comunque esista una situazione di emergenza per quanto riguarda la finanza delle Province? Qual è la situazione finanziaria delle Province?

Infatti, se arriviamo alla piena attuazione della riforma «federale» avendo nel frattempo soffocato per asfissia i suoi protagonisti (Regioni, Province e Comuni, non le Città metropolitane perché quelle non esistono ancora), il rischio è che a quel punto si possa fare anche la migliore riforma di questo mondo, ma poi comunque non camminerebbe. Allora, la situazione finanziaria delle Province, che in base alle riforme approvate negli anni passati hanno visto fortemente potenziare le loro responsabilità e i loro compiti, è sopportabile o, come quella dei Comuni e delle Regioni, si avvicina alla crisi?

Mi fermerei qui. Salvo un ultimo accenno, perché non mi ha convinto del tutto la risposta a una delle domande del relatore, che riguarda la Corte costituzionale. Filtri al ricorso, se non si vuole andare all'ingolfamento della Corte, dovrebbe voler dire prevedere dei collegi (non so come configurati) che siano in grado di stabilire quali ricorsi hanno un minimo di *fumus* e vanno alla Corte e quali, invece, vengono arrestati in partenza. Quindi, Province e Comuni dovrebbero accettare un trattamento diverso da quello delle Regioni: le Regioni adiscono comunque la Corte, an-

che perché sono solo venti, Province e Comuni no. Ritengo che sarebbe una scelta utile e interessante e sarebbe, secondo me, l'unica condizione per evitare che la Corte costituzionale si blocchi.

*RIA.* Vorrei partire dall'ultima osservazione. Ci era sembrato chiaro: anche siamo consapevoli della necessità di individuare un filtro.

*BASSANINI (DS-U).* Quindi accettereste questa diversità di trattamento.

*RIA.* Magari si potrebbe ipotizzare che la questione venga sollevata da più Comuni. Comunque, quello dell'individuazione di un filtro e del funzionamento regolare della Corte costituzionale è un problema che ci poniamo anche noi.

Non ho capito una cosa: il Consiglio regionale delle autonomie dovrebbe indirettamente designare dei rappresentanti eletti?

*BASSANINI (DS-U).* Mi stavo chiedendo se avete esaminato l'ipotesi che alcuni senatori siano eletti dal Consiglio regionale delle autonomie in rappresentanza di tutto il sistema regionale.

*RIA.* Non l'abbiamo esaminata.

*MOFFA.* È difficile perché le Regioni su questa materia procedono in maniera molto differenziata. È un sistema a geometria variabile.

*PRESIDENTE.* Vorremmo sapere se ritenete possibile – o con una norma costituzionale, che chiaramente supererebbe anche la norma statutaria, o rinviando agli statuti – prevedere per le Regioni e le autonomie questa possibilità.

*BASSANINI (DS-U).* Mi perdoni, Presidente, sono due domande distinte. Innanzi tutto, nella costruzione di un Senato misto, dove una parte dei componenti dovrebbe rappresentare il sistema delle autonomie, è possibile pensare che questa parte sia scelta in secondo grado dal Consiglio regionale delle autonomie, che a seconda dei casi eleggerebbe uno, due, tre rappresentanti del sistema delle autonomie della Regione nel Senato, oppure no?

*RIA.* Probabilmente il Consiglio regionale delle autonomie non garantirebbe la presenza di tutti i livelli istituzionali, perché in seno a tale organismo la rappresentanza dei Comuni è numericamente più forte. Pertanto, a nostro parere, bisognerebbe lasciare all'autonomia del voto per corpi separati. Questa è la nostra posizione.

*PRESIDENTE.* Mi sembra vi siano altre questioni, ad esempio per quanto concerne l'articolo 119 della Costituzione.

BASSANINI (*DS-U*). No, in realtà avevo chiesto se dobbiamo rivedere la norma dell'articolo 123, che prevede il Consiglio regionale delle autonomie. Infine, mi ero soffermato sulla finanza provinciale.

RIA. Per quanto concerne il Consiglio regionale delle autonomie, poiché al momento è prevista soltanto la possibilità di esprimere un parere, riteniamo che, con una norma costituzionale, bisognerebbe rafforzarne le funzioni e non lasciare margini agli statuti regionali di prevedere o no la possibilità di andare oltre l'espressione del parere. Questa considerazione era contenuta nella nostra proposta originaria di riforma del Titolo V della Costituzione.

Circa la situazione finanziaria (questa è materia di attualità), siamo in sede di audizione e di parere che, per la verità, ancora non abbiamo reso, in quanto la Conferenza unificata non è stata convocata per il parere sulla finanziaria, o comunque ancora non lo ha espresso. Le Province sono legate innanzi tutto alle regole e ai vincoli del Patto di stabilità interno, che le stanno strozzando, le stanno svuotando man mano delle loro facoltà. Già da quest'anno per molte Province è difficile stare dentro il Patto di stabilità. Vi è stata una riduzione dei trasferimenti: a fronte di quelle competenze a cui faceva riferimento il senatore Bassanini, vi è stata progressivamente una riduzione di risorse. Pensiamo che, in attesa di una riforma del federalismo fiscale (che verrà chissà quando), una nostra compartecipazione all'IRPEF debba prevedere un minimo di autonomia, così come è stato per i Comuni fino all'anno scorso (perché poi anche i Comuni hanno visto bloccato tale margine di autonomia). Per le Province tutto questo non è previsto. Anche le risorse per l'edilizia scolastica o il sistema di sicurezza stradale, per esempio, sono ridotte nella più complessiva logica di riduzione della manovra finanziaria. Noi riteniamo, invece, che con interventi strutturali le Province potrebbero essere messe nelle condizioni di avere maggiori margini di agibilità finanziaria.

VILLONE (*DS-U*). Signor Presidente, poche considerazioni soltanto, a cominciare brevemente dalla Corte costituzionale. Certo, si può prendere in considerazione l'ipotesi di accesso alla Corte (vorrei ricordare che nella Bicamerale ero personalmente favorevole), ma ci sono vari sistemi. Qui forse si teme oltre misura questa eventualità, perché il fatto che esistono 8.000 Comuni non vuol dire che avremo 8.000 ricorsi, soprattutto se pensiamo a un Titolo V semplificato rispetto all'attuale impianto e soprattutto considerando che quello che sarebbe veramente in gioco è il principio di sussidiarietà. Pertanto, dopo una fase iniziale magari un po' difficile, con il consolidarsi di una giurisprudenza e di filoni interpretativi netti, questo problema, a mio parere, si risolverà largamente da sé. Credo pertanto che non abbiamo nulla da temere da questa innovazione.

Circa la composizione del Senato, chi di noi si occupa da qualche anno di questi temi si trova sempre di fronte allo stesso problema, che è un problema che poi non va visto in astratto, ma esprime esigenze concrete, esigenze di sistema politico, di ceto politico: lo dico senza alcuna



intenzione di censura, anzi considero normale che tutto questo accada. Tuttavia bisogna intendersi sui concetti di fondo. Viene qui sostanzialmente l'indicazione di un Senato come sede di rappresentanza territoriale, però, come hanno già detto i colleghi Vizzini e Bassanini, bisogna capirsi bene perché più mettiamo l'accento sulla «generica» funzione di rappresentanza territoriale, più depotenziamo la partecipazione effettiva a funzioni decisionali.

È chiaro che più vi è rappresentanza e meno vi è potestà decisionale: lo dico come assioma, lo assumo come dato. Ora, se è così, bisogna capirsi. Io non sono favorevole a questa impostazione, preferisco un'ipotesi di composizione mista ragionevole, perché in tal modo nel Senato vi potrebbe essere un vero segmento del sistema politico, un pezzo pesante del sistema politico delle autonomie, che faccia sistema, l'elemento di un *cur-sus honorum*, terreno per la creazione di convenzioni e prassi.

Voglio porre ai nostri ospiti una domanda molto semplice. Supponendo un Senato di quel tipo, credo che a quel punto sarebbe inevitabile mantenere le Conferenze come sono adesso. Se si mantenessero le Conferenze, allora a cosa servirebbe un Senato debole, di scarso peso istituzionale, con una funzione essenzialmente consultiva, che si vedrebbe assoggettato a mediazioni effettive fatte altrove? È una questione che non si può eludere con argomenti semplici. Avete riflettuto su questo? Si può anche decidere che è ciò che vogliamo dal Senato, ma a me sembra una soluzione costosa, in termini assai estremi, per una esigenza che può trovare soddisfazione in modi diversi.

Da questo punto di vista, non riesco ad essere d'accordo. Dobbiamo sempre chiederci a cosa servirebbe la rappresentanza di interessi. Il radicamento va bene, ma in vista di quale obiettivo?

Ritengo sia una giusta soluzione quella di un Senato nel quale effettivamente si radichino poteri decisionali reali e non fittizi.

*RIA.* Che intende per composizione mista ragionevole?

*VILLONE (DS-U).* Personalmente ho firmato una proposta (che mi rendo conto non piacerà) nella quale si prevede, per esempio, la partecipazione dei presidenti delle Regioni, che sono indiscutibilmente un pezzo forte del sistema politico, e i sindaci dei Comuni capoluogo di Regione. La proposta si può discutere, correggere e temperare, ma ritengo che sia necessaria una rappresentanza che esprime il segmento «pesante» del sistema delle autonomie – che ci piaccia o no – configurata in modo tale da consentire il funzionamento dell'Istituzione in maniera sufficientemente continuativa. Altrimenti si corre il rischio di creare un organismo analogo ai Consigli regionali delle autonomie che come è stato ricordato sono sedi consultive, buone per quello che danno, ma che non rappresentano l'elemento di riequilibrio che noi vogliamo porre nel sistema istituzionale a livello nazionale. Avremmo una sede in cui ci stanno tutti, ma che non decide niente. Se è questo quello che vogliamo, possiamo anche fare così.

BONGIORNO (AN). L'Unione delle Province d'Italia ha fatto un preciso riferimento all'opzione per un Senato delle autonomie, un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali e delle autonomie locali esistenti (Regioni, Province, Comuni, aree metropolitane e così via): vorrei sapere se è stata svolta una riflessione sulla differenza, che io ritengo sostanziale, tra una rappresentanza delle autonomie e una rappresentanza del territorio. Si tratta di cose diverse: nel concetto di rappresentanza delle autonomie è insita la presenza delle istituzioni (Regione, Provincia, Comune e così via); nel concetto di rappresentanza territoriale invece, la rappresentanza diretta del territorio e dell'interesse territoriale.

Il disegno di legge proposto dal Governo, all'articolo 3, allorché parla di elezione del Senato federale della Repubblica, esplicita una opzione ben precisa, un Senato rappresentativo del territorio e non una Camera delle autonomie; secondo me ciò comporta una differenza sostanziale.

Nel caso in cui l'Unione delle Province d'Italia insistesse nella proposta di una Camera delle autonomie, visto che la nostra società è caratterizzata, storicamente, socialmente ed economicamente, da una forte policentricità delle autonomie (non vi sono soltanto le autonomie territoriali, ma anche le autonomie funzionali), perché non prevedere, oltre alla presenza di una rappresentanza dei Comuni, dei presidenti delle Province e delle Regioni, anche quella dei rappresentanti delle autonomie funzionali? Non mi sto pronunciando in favore di questa soluzione, ma ritengo che, se si andasse verso quella opzione, sarebbe ragionevole prevedere anche la rappresentanza di quel tipo di autonomie.

MANCINO (Mar-DL-U). Parto dalla considerazione che composizione e funzioni sono difficilmente scomponibili, perché l'una condiziona l'assetto dell'altra.

Innanzitutto, ritengo che non sia configurabile un secondo grado che prescindendo dalla *status*, che anzi considero un elemento di allontanamento dell'ipotesi risolutiva. Infatti, anche se tutti partiamo dalla necessità del superamento del bicameralismo, la composizione rileva rispetto all'accertamento delle funzioni da collocare in capo al Senato. Mi spiego meglio. Se riteniamo che il Senato abbia una competenza in materia di perequazione, non c'è bisogno di chiedere alla Camera bassa di dare rilievo a questa esigenza: il Senato deve avere lo stesso titolo che ha la Camera bassa, per quanto riguarda i prelievi fiscali, ma anche la distribuzione delle risorse. Se il Senato perdesse questo potere (che è in discussione), ho l'impressione che anche la competenza sulla perequazione finirebbe per essere un arrangiamento, data la condizione della finanza pubblica, per la quale questa Camera non parteciperebbe all'attività legislativa. Mi rendo anche conto, però, che se il Senato perdesse il rapporto fiduciario nei confronti del Governo, il Governo, non potendo porre la questione di fiducia, non avrebbe alcun interesse a riconoscere al Senato una funzione al di là del rapporto fiduciario.

Eppure credo che questa eccezione nella distribuzione degli assetti tra Camera bassa e Camera alta si possa introdurre, perché senza un potere di intervento nella definizione delle risorse sul piano generale, non potremmo mai arrivare a una equa distribuzione delle risorse soprattutto in termini perequativi.

La funzione delle Regioni, delle Province e dei Comuni molto attinge dalla perequazione, tenendo conto che lo squilibrio nel Paese non è facilmente sanabile con posizioni di principio.

Vengo alle due questioni poste. Sostengo che il Consiglio delle autonomie non si possa limitare ad una emanazione di pareri, di cui si può tenere conto o meno. Infatti, le Regioni hanno bisogno del grande concorso delle autonomie locali, di Province e di Comuni – dando un assetto che (un po' come l'integrazione della Commissione bicamerale) nell'ipotesi di parere negativo da parte del Consiglio regionale delle autonomie, costringa a tenere conto anche di una maggioranza qualificata. Non può passare una legge – ma poi bisogna vedere quale legge – se il Consiglio regionale delle autonomie ha espresso parere negativo e non si è formata una maggioranza qualificata, magari la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e qualcosa in più. Ritenerne, però, che ciò si possa costituzionalizzare rispetto alle Regioni diventa un po' difficile, bisognerebbe raggiungere un'intesa di tipo istituzionale, perché non vedo il motivo che possa convincere le Regioni a spingere le autonomie locali verso la Conferenza unificata.

Se il Senato ha una funzione rilevante anche dal punto di vista della formazione delle risorse, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata devono scomparire, sono organi che non hanno più ragion d'essere, anche se il Presidente della Giunta regionale dovesse far parte del Senato della Repubblica, perché poi il rapporto tra Governo e Regioni e Governo e autonomie locali taglia completamente fuori anche la natura stessa del Senato, che deve avere una funzione straordinaria. Ecco perché credo occorra trovare un'intesa, però ritengo che arrivare alla rappresentanza delle autonomie di secondo grado, senza niente togliere a chi viene come secondo grado, significhi un indebolimento del Senato, che dal punto di vista costituzionale – come diceva il collega Villone – finirebbe con l'averne una funzione minore, non una funzione rilevante e condizionante la stessa azione di Governo.

*RIA.* Non abbiamo posto un problema di costituzionalizzazione delle Conferenze, anzi per noi le Conferenze sono alternative ad un Senato federale così come lo immaginiamo e lo proponiamo. È evidente che non siamo per le duplicazioni e quella diventerebbe la sede di composizione dei conflitti, la sede del confronto vero sulle questioni che riguardano i territori.

Quanto alla rappresentanza delle autonomie e alla rappresentanza del territorio, non sono alternative ma le mettiamo insieme: può coesistere un modello di rappresentanza delle autonomie con il modello dell'espressione diretta del territorio. Non vediamo ragioni per cui tali esigenze di rappre-

sentanza del territorio non possano e non debbano stare insieme. Naturalmente, le rappresentanze delle autonomie sono quelle previste dalla Costituzione. In ogni caso, anche se si accettasse questa impostazione, è evidente che i livelli istituzionali costitutivi della Repubblica sono quelli indicati dalla Costituzione, quindi le autonomie funzionali non possono far parte di una Camera. Noi non ci affezioniamo alle ipotesi: si può continuare a chiamare Senato federale pur prevedendo questa articolazione di rappresentanza, non deve chiamarsi Senato o Camera delle autonomie perché è prevista nel nostro modello la rappresentanza dei Comuni e delle Province; sicuramente, però, le autonomie funzionali non fanno parte di questo modello e di questa impostazione.

Per quanto riguarda i Consigli regionali delle autonomie, senatore Mancino, a distanza di due anni dalla loro istituzione non ne è nato nessuno, quindi si sommano ritardi. Inoltre, non so se dobbiamo prendere atto della posizione espressa dal senatore Vizzini.

VIZZINI (*FI*). Non ho espresso una mia posizione. Mi batto come un leone, dopodiché resto in gabbia.

RIA. Capisco, però a noi sembra grave.

BASSANINI (*DS-U*). Il senatore Vizzini suona un campanello d'allarme.

RIA. Ma se è così, evidentemente le difficoltà sono diventate insormontabili.

Eppure avevamo accettato, anche nei numeri, la composizione, avendo espresso peraltro un accordo tra Province e Comuni: evidentemente mi rendo conto che le difficoltà vengono da altri livelli istituzionali, ma queste non possono impedire che intanto la Giunta proceda.

VIZZINI (*FI*). Sono in attesa di una forte iniziativa istituzionale, che potete assumere.

RIA. Noi l'abbiamo assunta molte volte, non c'è stata occasione nella quale non lo abbiamo sottolineato. Abbiamo richiamato l'intesa interistituzionale sottoscritta con il Governo e con il Presidente del Consiglio in maniera solenne, dove è previsto questo impegno, ovviamente da parte del Governo che non impegnava altri livelli; comunque c'è anche questo impegno.

Se a tale ritardo si sommano i ritardi di tutte le Regioni che non hanno istituito i Consigli regionali delle autonomie, abbiamo un quadro più completo della mancata opportunità per il sistema delle autonomie di partecipare alla costruzione dei livelli legislativi anche nei confronti delle sedi parlamentari e di Governo.

Non vorremmo, però, che un rafforzamento del Consiglio regionale delle autonomie fosse la soluzione per far cadere la nostra proposta, che

– vorrei ribadire – parte dall'impostazione del disegno di legge costituzionale n. 2544: se questo andasse nella direzione della rappresentanza territoriale, coerentemente dovrebbe prevedere l'elettorato passivo solo per chi ricopre in quel momento la carica di consigliere regionale, provinciale o comunale, non per chi l'ha ricoperta in passato. Se il modello non è questo, siamo per un modello misto che, mantenendo e rafforzando le funzioni legislative, dia forza, attraverso le funzioni previste, anche al Senato federale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro partecipazione e 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 15,50.*





