

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

---

# **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1999**

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Pepe Mario, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli delle regioni e delle province autonome sul tema: « Attuali prospettive di riforma in senso federalista dell'ordinamento regionale » (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati):</b>	
Pepe Mario, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 6, 7
Passaleva Angelo, <i>Presidente del consiglio regionale della Toscana</i> .....	3, 5, 6



**La seduta comincia alle 13,35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la pubblicità della seduta sarà assicurata anche per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli delle regioni e delle province autonome sul tema: «Attuali prospettive di riforma in senso federalista dell'ordinamento regionale».**

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza e ringrazio in particolare il presidente del consiglio regionale della Toscana, Angelo Passaleva, per il suo ruolo di coordinamento nell'organizzazione della Conferenza delle assemblee legislative regionali europee tenutasi recentemente a Firenze. Si è fatto un ottimo lavoro per arricchire i documenti relativi al rilancio di queste tematiche anche in vista dei futuri impegni del Consiglio d'Europa a Colonia. Ritengo che l'Europa possa fare grandi passi avanti anche sulla base dell'esperienza e della capacità che le regioni potranno esprimere, in quanto esse sono momenti di effettivo federalismo, che dobbiamo realizzare in Italia ma anche in Europa. Lo ringrazio anche per la possibilità che è stata data ai rappresentanti di questa Commissione di intervenire in quella sede.

Comunico che è pervenuta, da parte del Consiglio della provincia autonoma di

Trento, una mozione concernente la modifica dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige che riguarda la modifica del sistema elettorale del consiglio provinciale e l'elezione diretta del presidente della giunta per la sola provincia di Trento.

Qualche giorno fa abbiamo ascoltato le relazioni dei colleghi Andreolli e Pinggera sulla riforma dell'ordinamento in senso federale in discussione presso la Commissione affari costituzionali della Camera e, anche per mantenere un coordinamento materiale più che formale (per quest'ultimo mancano gli strumenti regolamentari), abbiamo deciso di ascoltare le assemblee legislative regionali almeno una volta al mese per fare il punto sulle questioni che interessano le autonomie regionali e anche per discutere sulle ipotesi di riforma all'esame della I Commissione, partendo dalla proposta dal Governo.

Fra qualche giorno terminerà il dibattito in Commissione e non so se si arriverà ad un documento unitario; riteniamo comunque che si debba rilanciare la stagione delle riforme possibili, quelle che sono *in corpore vivo* dei cittadini oltre che nella mente dei riformatori, anche per l'esigenza di protagonismo di molte regioni italiane e auspichiamo che questa stagione si concluda positivamente, sapendo che ogni riforma costituzionale ha bisogno di tempo e anche dell'affettività di coloro che devono portarla avanti.

ANGELO PASSALEVA, *Presidente del consiglio regionale della Toscana*. Ringrazio il presidente per tre motivi, uno remoto, uno prossimo ed uno presente.

Il motivo remoto è che questa Commissione già diversi mesi fa ha approvato con molta sollecitudine le modifiche del nostro statuto regionale, il cui esame è attualmente fermo presso la Commissione

affari costituzionali del Senato. Il motivo prossimo è un sincero e non formale ringraziamento per la sua presenza insieme all'onorevole Ruberti alla Conferenza di Firenze, alla quale la partecipazione del Parlamento italiano ha contribuito a dare grande prestigio. Il motivo presente è quello di averci invitati a questa audizione, dando con ciò un segno di grande sensibilità.

Nel concetto di parlamentarismo diffuso credo sia utile e necessario avere rapporti sempre più stretti fra assemblee legislative (non solo tra regioni e Parlamenti nazionali, ma anche tra questi ultimi ed il Parlamento europeo), proprio per difendere quel concetto di democrazia che rischia di entrare in difficoltà anche a livello europeo. Conosciamo tutti i meccanismi di elaborazione delle norme e delle direttive europee che non vengono assunte attraverso un dibattito parlamentare ma vengono decise dagli esecutivi: essendo poi le norme europee prevalenti su quelle nazionali, finisce che i Parlamenti si vedono chiamati a ratificare atti su cui non c'è possibilità di discussione. Si pone quindi una questione di democrazia.

Noi crediamo molto nella funzione delle assemblee con potere legislativo proprio rispetto alla situazione attuale, che vede la tendenza a far prevalere il momento decisionale — anche in forza di concetti di efficacia, efficienza e rapidità di decisione — a scapito del controllo democratico e soprattutto della tutela degli interessi più deboli. Stamane con una battuta il senatore Agnelli ha affermato che i poteri forti non esistono, ma forse si potrebbe dire che tutto è relativo e credo sia compito proprio delle assemblee legislative tutelare chi non ha voce, perché attraverso i propri canali i poteri forti hanno voce presso chi prende le decisioni.

La vostra attenzione ai consigli regionali credo sia da sottolineare in senso positivo. Lei ha già ricordato che i presidenti dei consigli regionali attraverso la loro Conferenza hanno svolto un lavoro riguardante la riforma in senso federale dello Stato. Io personalmente preferisco

parlare di regionalismo compiuto, più che di federalismo, perché la Costituzione già poneva le basi per l'autonomia regionalistica. Ho avuto l'onore di coordinare il gruppo di lavoro che ha elaborato molti documenti in materia che sono stati poi discussi e verificati nell'ambito della Conferenza; era stato elaborato anche un testo complessivo di riforma del titolo V della Costituzione, senza entrare nel merito di altre questioni. Lascero' comunque tutta la documentazione a disposizione della Commissione.

Per quanto riguarda la proposta di legge di cui oggi discutiamo, la Conferenza dei presidenti ha valutato positivamente il rilancio del percorso di riforma istituzionale segnato con il disegno di legge di iniziativa del ministro Amato sull'ordinamento federale dello Stato; prendiamo atto tuttavia che esso non accoglie se non in modo marginale le proposte avanzate nei nostri documenti. Si sono rilevate notevoli difformità e anche parziali contrasti con la proposta di riforma approvata in prima lettura dalla Camera recante « Disposizioni concernenti l'autonomia statutaria delle regioni e l'elezione diretta del presidente della giunta regionale », in particolare per quanto riguarda il contenuto e le procedure di approvazione degli statuti regionali. Abbiamo poi rilevato che nel progetto mancano alcuni temi fondamentali: ne ricordo alcuni che a parer nostro dovrebbero essere recepiti in un progetto di riforma costituzionale che riguarda il federalismo. In primo luogo, la necessità di introdurre nella Costituzione il principio di sussidiarietà, con le implicazioni che da questo derivano e che in parte sono contenute nell'articolato. In secondo luogo (come ha già ricordato il presidente Pepe), non è fatta menzione dell'istituzione di una seconda Camera espressione del sistema delle autonomie locali. Al riguardo abbiamo un documento dove si espone quale, a nostro avviso, dovrebbe essere la funzione di questa seconda Camera. Infine, sono pretermessi gli aspetti che riguardano l'eventuale partecipazione — che noi riteniamo opportuna — delle

regioni alla Corte costituzionale ed una loro più rilevante partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica. Naturalmente si tratta di nostre opinioni, come tali discutibili ed opinabili.

Non mi soffermerò a lungo sul merito dell'articolato, tuttavia ci sembra abbastanza ambigua e parziale l'introduzione del bicameralismo a livello regionale, con l'istituzione obbligatoria del consiglio delle autonomie locali, soprattutto se confrontato da un lato con la mancata previsione di un Senato delle regioni, dall'altro con la riserva statale in materia di ordinamento degli enti locali. Appare abbastanza discutibile il fatto che rappresentanti degli esecutivi, quali sono i sindaci o i presidenti delle province, siano chiamati a far parte in modo paritetico di un'assemblea che invece ha poteri legislativi e soprattutto che quest'integrazione si riferisca non soltanto — cosa peraltro doverosa — alla normazione statutaria dei rapporti con gli enti locali e delle funzioni di questi ultimi, ma anche alla vita interna dei consigli regionali e delle regioni. Quindi, ci sembra un'anomalia che dovrebbe essere corretta in modo però da considerare la partecipazione degli enti locali alla discussione statutaria, non certo all'approvazione degli statuti, cosa che ci apparirebbe come una forzatura non accettabile.

Anche il fatto che lo statuto sia obbligatoriamente sottoposto a referendum popolare mi pare che, insieme con l'altra previsione di cui ho appena detto, tenda a limitare (non voglio usare il termine esaurire) la potestà legislativa del consiglio regionale. Infatti, si stabilisce in primo luogo che, per approvare lo statuto, sia obbligatorio farlo insieme con altri rappresentanti che non sono omogenei ai primi, perché sono gli esecutivi; in secondo luogo, una volta che lo statuto sia stato approvato, obbligatoriamente deve essere sottoposto a referendum popolare. Capisco che vi possa essere un referendum su richiesta di un certo numero di cittadini, ma renderlo obbligatorio mi sembra francamente una forzatura ed un ulteriore elemento di indebolimento o di sfiducia verso le assemblee legislative.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, siamo totalmente d'accordo sul rovesciamento della logica dell'articolo 117 della Costituzione, però non possiamo non sottolineare come anche in questo caso vi sia un certo grado d'incoerenza: accanto alla competenza esclusiva delle regioni si introduce, in contrasto con quello che dovrebbe essere il disegno di riforma, una competenza ripartita, simile all'attuale, su un ampio numero di materie. Per non parlare del fatto che vi è un'ambiguità di competenze sovrapposte per ambiti in altre materie, ed in questo campo davvero occorrerebbe maggiore chiarezza: si prevede, infatti, che lo Stato e le regioni disciplinano con legge, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Mi chiedo: chi definisce gli ambiti? Si aprirà un contenzioso perché non è indicato in Costituzione quali siano gli ambiti e peraltro neppure nella ripartizione delle competenze legislative si fa menzione di questa materia. Quindi, credo che andrebbe almeno apportata qualche correzione al riguardo.

Il progetto non definisce con chiarezza un punto fondamentale, quello cioè che i due soggetti del nuovo assetto autonomistico sono lo Stato e le regioni, mentre a livello infraregionale operano con funzioni e risorse proprie le autonomie locali. In sostanza, il progetto non affronta il problema nodale, anche se certamente di non facile soluzione, della ricomposizione del tessuto degli enti locali né quello dei modi e dei tempi di un riassetto che superi l'attuale inadeguatezza.

**PRESIDENTE.** Si riferisce all'accorpamento degli enti locali?

**ANGELO PASSALEVA,** *Presidente del consiglio regionale della Toscana.* Esattamente. Dico questo anche perché all'articolo 17 si istituisce un nuovo ente locale; si prevede, infatti, che per i comuni con popolazione inferiore al minimo stabilito (sarà la legge a stabilire questo numero, potranno essere 30 o 50 mila, non lo so)

ovvero situati in zone montane (il che fa pensare che siano ricompresi tutti i comuni situati in zone montane) la legge promuove l'esercizio anche parziale delle funzioni mediante forme associative (cosa prevista anche dalla legge Bassanini e tenuto conto che esistono le comunità montane), però a tali forme associative è conferita la medesima autonomia attribuita ai comuni; diventano cioè un altro ente intermedio costituzionalmente previsto e con autonomia riconosciuta, la stessa che viene riconosciuta ai comuni. Così facendo, evidentemente si stabilisce che la Repubblica italiana è formata da comuni, questi enti intermedi, province, città metropolitane, regioni e Stato.

PRESIDENTE. A questo punto, le comunità montane potrebbero chiedere, in ragione del fatto di essere forme associative, il proprio inserimento in quest'elenco.

ANGELO PASSALEVA, *Presidente del consiglio regionale della Toscana*. Inoltre, andrebbe corretto il fatto che le forme associative possano basarsi su funzioni: ciò significa che 10 comuni possono associarsi per formare questo ente intermedio per certe funzioni, mentre per altre funzioni possono farlo in modo diverso; è un'ambiguità molto forte che va certamente rivista.

Nella proposta che è stata discussa nella sede della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali è risultata abbastanza incomprensibile l'esclusione in via di principio o la compressione del potere regolamentare in capo agli enti locali in contrasto con la legislazione vigente. Infatti, all'articolo 5, penultimo comma, si dice che la legge statale o regionale può attribuire potestà regolamentare anche ai comuni, alle province ed alle città metropolitane, ma viene da chiedersi cosa resterebbe ai comuni se non avessero tale potestà. Quindi, non si riconosce in Costituzione questa potestà, ma si rimanda a leggi dello Stato o delle regioni. Mi sembra che il concetto di sussidiarietà in questo caso vada a farsi benedire.

Per quanto riguarda il riconoscimento della specialità di alcune regioni non si pongono soverchi problemi, anche se forse potrebbe essere meglio armonizzato con le specialità già esistenti. Quanto al federalismo fiscale, si resta sul generico e sull'indeterminato, essendo esso affidato completamente a future leggi statali di cui non si forniscono né indicazioni né finalizzazioni precise, né si indicano principi idonei a promuovere un effettivo circuito di responsabilità che colleghi l'ente impositore o percettore con chi paga, chi fruisce dei servizi, chi controlla, e così via. A parer nostro, quindi, è necessario definire meglio questa parte del testo.

Inoltre, apprezziamo che vi sia una sorta di caduta di tabù, sia pure limitatamente alla giurisdizione minore: mi riferisco ovviamente all'articolo 14, nel quale in fondo si stabilisce un primo coinvolgimento delle regioni nel governo della giustizia. Pur essendo convinti che è materia di competenza statale, quest'apertura ci sembra comunque positiva e soprattutto nelle materie di cui verrebbe investita questa giustizia regionale auspicheremmo che seguisse anche un riconoscimento di responsabilità politico-legislativa in materia di risorse e beni strumentali alla giurisdizione e di attività sociali di recupero del carcerato legate al territorio. Sono aspirazioni che abbiamo sottolineato in un nostro documento, che pure consegnerò alla Commissione. Inoltre, non viene assicurata la partecipazione delle regioni alla formazione della volontà dello Stato con riferimento ai trattati internazionali che incidono sulle materie di competenza regionale, né la partecipazione alla formazione degli organi dell'Unione europea.

In conclusione, porto il mandato che mi è stato conferito dai presidenti in una recente conferenza tenutasi a Saint Vincent. La Conferenza ha dichiarato la propria perplessità circa un progetto che doveva contenere da un lato più forti elementi in senso federalista e dall'altro richiamare le proposte e le indicazioni illustrate nei documenti cui ho fatto riferimento. Inoltre, la stessa Conferenza ha

ribadito la richiesta — ma non dovrei dirlo di fronte a questa Commissione — di partecipare al processo riformatore attraverso forme di sollecito ed efficace confronto nelle sedi parlamentari e con i massimi organi dello Stato. Peraltro, riteniamo che una riforma costituzionale di grande portata com'è quella in senso federalista richieda di sicuro approfondimenti, riflessioni, dibattiti; non dico che siamo contro l'efficientismo, però preferiremmo un mese in più di riflessione piuttosto che avere una proposta di riforma costituzionale magari prodotta in tempi rapidi ma non sufficientemente condivisa anche sotto il profilo emotivo, come giustamente rilevava il presidente Pepe, con il quale concordo in pieno. Auspichiamo che il dibattito in materia sia serrato, approfondito e tuttavia, quando il dibattito sarà andato avanti, probabilmente sarà opportuno rivederci partendo dalle posizioni alle quali si è pervenuti.

Naturalmente altra cosa è l'iter già avviato del provvedimento che stabilisce l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, in seconda lettura presso il Senato. Certamente bisogna tener conto che il prossimo anno avranno luogo le elezioni regionali, tuttavia vi è un punto molto delicato su cui abbiamo molto insistito *opportune et importune*, come diceva San Paolo: noi non abbiamo pregiudizi o preconcetti circa l'elezione diretta dei presidenti delle giunte, vogliamo solo sottolineare fortemente che, accanto al rafforzamento dei poteri che inevitabilmente vi sarebbe a seguito dell'elezione diretta, andrebbe precisato se poi la giunta debba essere composta da membri esterni — questo non è previsto neppure nel progetto Amato — o membri del consiglio eletti. Come dicevo, non abbiamo preconcetti ma, di fronte al rafforzamento dei poteri degli esecutivi, per una ragione di equilibrio occorre che vi sia un forte contrappeso e quindi forti poteri conferiti anche alle assemblee. Questo concetto di assemblee legislative forti, che hanno poteri di controllo reali ed eventualmente anche di interdizione rispetto alle deci-

sioni di chi governa, credo sia fondamentale proprio per il rispetto delle regole democratiche e per la tutela di chi ha meno voce e meno poteri.

PRESIDENTE. Il provvedimento per l'elezione diretta del presidente della regione suscita certamente le perplessità da lei evidenziate anche in ordine alla composizione della giunta e allo *status* di consigliere e di assessore regionale; è una questione aperta che va affrontata, perché ci sono implicazioni di ordine giuridico e istituzionale che vanno chiarite. Il timore di un monocratismo istituzionale affidato ai presidenti delle giunte regionali rischia indubbiamente di impoverire le assemblee legislative, che devono acquisire un loro forte ruolo soprattutto nei redigendi statuti regionali, perché rappresentano l'intera realtà regionale.

Ci sono, lo ripeto, questioni ancora aperte, a partire dal tema della sussidiarietà; vi è poi il tema della uniformità e della specialità, affrontato nella conferenza di Cagliari; è importante il tema dello *ius foederis* delle regioni e quindi anche del concorso delle regioni medesime nella formazione dei trattati che possono avere incidenza sui territori regionali (basta pensare ai protocolli d'intesa realizzati per il Kosovo); il federalismo fiscale è nella Costituzione, però dobbiamo gradualmente affidare alle leggi ordinarie un processo, che deve durare nel tempo, avente l'obiettivo di restituire alle regioni piena autonomia finanziaria con modesti livelli perequativi. Dico « modesti », non per penalizzare le regioni del Mezzogiorno ma perché esse devono compiere un ulteriore passo avanti se vogliono recuperare il regionalismo potenziato, competitivo ma solidaristico, cui vogliamo pervenire. Vogliamo più regioni in uno Stato più sovrano. Sono questi i temi oggi dibattuti e su cui si sono soffermate le relazioni dei senatori Andreolli e Pinggera.

Vi ringrazio ancora per il contributo di oggi, che ci consentirà di avere altri elementi per il confronto tra la proposta del Governo, il contenuto dei diversi

provvedimenti legislativi e la posizione delle assemblee regionali. Alla fine dovremo infatti arrivare ad un coordinamento rispettoso delle finalità cui lei prima faceva riferimento. Se si realizzerà il Senato delle regioni, è giusto che le autonomie locali siano protagoniste per alcune questioni, ma non possiamo arrivare ad un ibrido istituzionale che sicuramente depotenzierebbe l'assemblea e porterebbe danno alle autonomie stesse.

Appena avremo più chiarezza nel corso di dibattito vi sentiremo nuovamente. Avvieremo infatti un'indagine conoscitiva su questi temi proprio per acquisire quanto prima il parere di esperti e di responsabili di Governo. Dobbiamo evitare passi in-

cauti: so che il passo del Presidente Violante è notevolmente celere, ma serve anche il freno che deriva dalla consapevolezza di chi viene da esperienze autonomiche e sa che si affrontano problemi che incidono fortemente sul territorio.

**La seduta termina alle 14,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 3 giugno 1999.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO