



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

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

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE AI DISEGNI DI
LEGGE IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

270^a seduta: giovedì 10 marzo 2011

Presidenza del presidente VIZZINI

I N D I C E**Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative
delle Regioni e delle Province autonome**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	BONI	Pag. 3, 10
ADAMO (PD)	8, 10	PIETRANGELO	4
DE SENA (PD)	9		
PARDI (IdV)	9		
PASTORE (PdL)	7		

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale: CN; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Davide Boni, coordinatore della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, e Paolo Pietrangelo, direttore generale della Conferenza, accompagnati da Silvia Scurati e Flavio Tremolada.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di ordinamento degli enti locali, sospesa nella seduta del 23 novembre 2010.

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

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Sono presenti il coordinatore della Conferenza, Davide Boni, che è anche presidente del Consiglio della Regione Lombardia, e il direttore generale della Conferenza, Paolo Pietrangelo, accompagnati da Silvia Scurati e Flavio Tremolada.

Ringrazio i nostri ospiti della loro presenza. Se avete portato un documento scritto, vi invito a consegnarlo alla Commissione, in modo che possa essere stampato e distribuito ai colleghi commissari che ne faranno richiesta.

BONI. Signor Presidente, sul disegno di legge n. 2259, nel suo complesso, la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative ha espresso un giudizio positivo; tuttavia vi sono alcuni rilievi che vorrei fare per memoria della Commissione. Sugli aspetti più tecnici, interverrà invece il direttore della Conferenza.

La continua ricerca da parte delle assemblee legislative di avere un ruolo primario all'interno dell'ordinamento delle autonomie locali è giustificata dal fatto che queste assemblee, che dovrebbero essere il luogo dove si esplica l'iniziativa legislativa, hanno un peso minore nei confronti degli esecutivi regionali. Essendo presidente dell'assemblea legislativa della

Lombardia, che è la terza del Paese, posso testimoniare che spesso ci rendiamo conto che la nostra capacità di intervento è limitata.

Vi faccio un esempio. L'assemblea legislativa regionale è stata rinnovata otto mesi fa e il 75 per cento dei componenti è di prima nomina. Questo causa una grandissima difficoltà nel funzionamento dell'assemblea, tanto che le riunioni del consiglio regionale sono sempre più diradate. Prima, riuscivamo a riunirci una volta alla settimana, ora siamo in aula su temi veramente importanti solo una volta al mese. Peraltro, esaminiamo spesso collegati e bilanci che arrivano in aula già preparati dall'esecutivo. Fortunatamente, non abbiamo introdotto nello statuto e nel regolamento la questione di fiducia, altrimenti ora ci troveremmo di fronte soltanto a leggi approvate senza neppure essere discusse in consiglio regionale.

È vero che la competenza dei consigli regionali consiste nell'attività di indirizzo e controllo, però in questo momento anche nell'esecutivo regionale lombardo abbiamo la figura dei sottosegretari, che prima non era prevista, per cui ci troviamo di fronte ad una situazione di grandissima difficoltà, anche se non dovrei essere io a dirlo, poiché sono stato un membro di giunta (nell'VIII legislatura, ero assessore della giunta Formigoni). Tuttavia, guardando le cose sotto altro punto di vista, posso dire che oggi questo problema esiste ed è di fondamentale importanza.

Questo è l'aspetto importante che – in qualità di coordinatore della Conferenza – volevo sottolineare, al di là delle questioni di merito e tecniche che affronterà il direttore generale. Le assemblee legislative, che sono il cuore dell'ente locale, perché sono il luogo dove si fa la politica, dove si dovrebbero decidere indirizzi e strategie delle giunte regionali, attualmente incontrano questa difficoltà, da cui derivano tutti gli altri problemi. Si pensi che, all'incontro con la Conferenza Stato-Regioni, i nostri rappresentanti sono i presidenti delle giunte regionali, non quelli delle assemblee legislative.

È vero che l'esecutivo ha il compito di eseguire – lo dice la parola stessa – le strategie delle politiche che vengono portate avanti, ma il luogo di decisione, in questa democrazia, rimane l'assemblea, che è un luogo di confronto. L'assemblea, del resto, rappresenta i cittadini, mentre l'esecutivo – lo riconosco, pur essendo io uomo di maggioranza – rappresenta solo la maggioranza, in alcuni casi.

È un punto fondante, che credo che vada segnalato rispetto ai provvedimenti che sta portando avanti questo Governo e, soprattutto, rispetto alla riforma generale del federalismo, che assegnerà competenze totalmente diverse alle assemblee regionali e agli enti locali.

È una considerazione un po' polemica, di cui però deve rimanere traccia.

PIETRANGELO. Signor Presidente, mi permetto di sottoporre all'attenzione della Commissione un documento, di cui ha sottolineato alcuni punti il presidente Boni, licenziato dalla Conferenza nel mese di gennaio.

Infatti, l'audizione era prevista per febbraio, poi è stata rinviata ad oggi, a causa dell'accavallamento con altri impegni della Commissione.

Abbiamo voluto sottolineare anche nel documento che alcuni punti importanti trattati nel disegno di legge n. 2259 sono già stati sceverati e approfonditi in altri provvedimenti che il Parlamento ha licenziato ultimamente. Mi riferisco in particolar modo alla legge n. 122 del 2010, con cui è stato convertito il decreto-legge n. 78 dello stesso anno, al provvedimento in merito ai servizi pubblici locali e al decreto legislativo sul cosiddetto fisco municipale. Questo ci ha consentito di inquadrare il disegno di legge delega sul codice delle autonomie all'interno di un percorso più ampio di riforma, che va a toccare direttamente l'ambito regionale e, in particolar modo, il rapporto tra le Regioni e gli enti locali.

Come ha detto il presidente Boni, ci siamo permessi di sottolineare alcuni aspetti del provvedimento, perché a nostro avviso, in questa fase istituzionale, dopo dieci anni dalla riforma del Titolo V, l'aspetto fondamentale da affrontare è nel rapporto tra le Regioni e gli enti locali, Comuni e Province, a maggior ragione in conseguenza del percorso di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che per la prima volta, insieme all'articolo 117, delinea un quadro di deleghe non più soltanto per competenza e per materia, ma anche in base alle disponibilità e alle risorse fiscali. Questi sono provvedimenti attualmente all'attenzione del Parlamento, come quelli sul fisco regionale e sui fabbisogni *standard* nella sanità.

Il disegno di legge, in particolare, prevede il mantenimento abbastanza fermo e netto della riserva regionale per l'adeguamento della legislazione e per il trasferimento delle funzioni agli enti locali. Su questo aspetto c'è stato un apprezzamento. Il legislatore avrebbe infatti potuto compiere anche una scelta più limitativa, ma non lo ha fatto, quindi ha riconosciuto una potestà legislativa ampia al sistema regionale, su cui la Conferenza ha espresso il proprio apprezzamento.

A questo punto, c'è un carico di responsabilità maggiore nel ridisegnare la *governance* regionale nel rapporto tra Regioni ed enti locali, perché è indubbio che da lì passano gli aspetti fondamentali degli ultimi provvedimenti di natura fiscale approvati dal Parlamento.

Il disegno di legge dà risalto anche ai Consigli delle autonomie locali (CAL), previsti dalla Costituzione all'articolo 123, ultimo comma. Tutti gli statuti regionali che a seguito della riforma costituzionale del 2001 sono stati riscritti e rinnovati, tranne quello della Basilicata, prevedono appunto la presenza dei Consigli delle autonomie locali. Il legislatore nazionale affida a questi Consigli una competenza primaria nel ridisegnare il rapporto tra Regioni ed enti locali.

Nel *dossier* che abbiamo consegnato alla Commissione poniamo una questione politica e istituzionale. Il consiglio delle autonomie locali è uno strumento costituzionalmente garantito ed è previsto dagli statuti, anche se non è ancora operativo in tutte le realtà regionali. Là dove tale strumento è stato già attuato, ad esempio in Toscana (dove è in funzione da diversi anni), si registra una certa difficoltà dello strumento ad operare, soprat-

tutto perché a volte si verifica una sovrapposizione di funzioni con il consiglio regionale. A volte, come ha sottolineato il presidente Boni, il consiglio delle autonomie locali incontra una difficoltà ad intervenire in tempo utile sui provvedimenti, a seguito di un procedimento di concertazione che spesso viene svolto dagli assessorati competenti con gli enti locali e che anticipa o esclude l'organo di rappresentanza degli enti locali all'interno del consiglio regionale. Questo può essere visto da una parte come un elemento di fragilità, ma allo stesso tempo può essere l'occasione per riflettere su quali possono essere gli strumenti migliori per agire efficacemente in una *governance* regionale. Capita infatti che anche noi veniamo tacciati di centralismo regionale rispetto al ruolo della Regione. Se va ridisegnata una *governance* regionale, bisogna farlo per dare rappresentanza ai territori, coniugando la concertazione con la rappresentanza, perché i territori sono molto diversi uno dall'altro e le Regioni debbono mettere assieme esigenze molto differenti. I consigli delle autonomie locali, sulla base della delega che riceverebbero dalla legge, potrebbero mostrare maggiore iniziativa in questo senso. Ad ogni modo, a nostro avviso, la *governance* regionale va ripensata.

In merito al disegno di legge n. 2259, abbiamo avanzato una proposta emendativa in relazione al potere sostitutivo di cui all'articolo 12. Sotto un profilo di merito e di carattere giuridico, riteniamo infatti che il potere sostitutivo previsto sia eccessivo: il disegno di legge evoca il potere sostitutivo anche a livello regionale, richiamando l'articolo 8 della legge n. 131 del 2003. A nostro avviso, il potere sostitutivo che il disegno di legge richiama è esclusivamente di carattere amministrativo e non anche legislativo, quindi non si ravvisano i termini perché il potere sostitutivo possa essere previsto, come il disegno di legge sembra delineare, anche per l'ambito legislativo. Questa per noi è una questione dirimente e la nostra posizione in proposito è netta e piuttosto critica.

La mia precedente considerazione fa il paio con il fatto che, in questo caso, la delega che verrebbe concessa è, a nostro avviso, troppo ampia per potere dare garanzia al sistema regionale nel merito. L'emendamento che proponiamo e che ci permettiamo di proporre all'attenzione della Commissione si basa su un fatto, ossia sulla sfasatura temporale che emerge tra quanto previsto dall'articolo 11 e quanto contenuto nell'articolo 12 del suddetto disegno di legge. L'articolo 11 prevede infatti che il Governo deve presentare alle Camere, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, appositi disegni di legge per l'individuazione e il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative. Tuttavia, l'articolo 12 prevede lo stesso termine anche per le Regioni, onde evitare che si ricorra al potere sostitutivo a cui accennavo. Tale previsione ci sembra inappropriata perché, pur volendo escludere la considerazione precedente sul potere sostitutivo, non è pensabile che l'intervallo di tempo che si dà il Governo per emanare i decreti coincida con quello concesso alle Regioni per attuarli. Se, ad esempio, il Governo impiegasse 12 mesi per presentare alle Camere i disegni di legge, la Regione non avrebbe alcun margine di tempo per agire.

L'emendamento che proponiamo all'articolo 12, comma 1, è il seguente: «Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi di iniziativa governativa, di cui all'articolo 11 (...) le Regioni stesse, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati...». In questo modo, noi differenziamo il tempo che viene dato al Governo per emanare i decreti da quello concesso alle Regioni, che parte dal momento in cui i decreti entrano in vigore e non dal momento in cui si dà la delega al Governo, altrimenti il tempo che si concede al sistema regionale per legiferare potrebbe essere troppo scarso o persino nullo, determinando automaticamente il meccanismo che prevede l'esercizio del potere sostitutivo.

PASTORE (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio i nostri auditi per la disponibilità e per la relazione di carattere politico-istituzionale che ci è stata esposta. Mi verrebbe quasi da dire «mal comune, mezzo gaudio», poiché, purtroppo, la situazione delle assemblee legislative nazionali non è poi tanto migliore di quelle regionali. È però anche vero che il Parlamento è gravato da un bicameralismo che potrebbe giustificare il ricorso a vie brevi, mentre per il sistema regionale c'è una diretta interlocuzione semplificata che non dovrebbe indurre a procedure eccessivamente accelerate. Detto ciò, penso che tutti dovremmo forse perfezionare le nostre regolamentazioni interne per essere più efficienti, come la realtà attuale richiede.

È trascorso un decennio dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V. Uno dei tanti problemi che si è manifestato in proposito ha riguardato gli adeguamenti regionali alle nuove funzioni, che hanno completamente innovato il ruolo dei consigli regionali, più che quello delle giunte. Il Parlamento ha cercato, per quanto possibile, di attuare la riforma del Titolo V e lo ha fatto con la citata legge n. 131 del 2003, a cui è seguita la cosiddetta legge Buttiglione, e adesso si sta lavorando al federalismo fiscale. Uno dei passaggi fondamentali è contenuto nella carta delle autonomie: mi riferisco all'intreccio tra funzioni legislative ed amministrative che il disegno di legge, ora all'esame del Senato, cerca di dipanare, con procedure oggettivamente molto complesse.

La mia domanda è la seguente: i consigli regionali, ai quali sono riconosciuti doverosamente i compiti e le responsabilità di attuare questa trasformazione radicale del sistema amministrativo dello Stato, hanno, al di là dell'approvazione formale degli statuti, i mezzi di carattere istituzionale e le risorse per dare una risposta rapida una volta che il provvedimento sarà stato approvato? Mi rendo perfettamente conto che ci sono delle sfasature temporali, e la questione merita di essere approfondita, perché ci può essere stato qualche passaggio poco meditato che merita correzioni o modifiche.

Al di là di questo, vorrei sapere se a vostro avviso c'è la capacità delle Regioni in generale – non solo della Regione Lombardia – di rispondere adeguatamente a questo impegno che, secondo il nostro modesto avviso, con il federalismo fiscale richiederà una maggiore sensibilità e adeguatezza da parte di tutto il sistema regionale.

Mi fa piacere, infine, che per quanto riguarda le procedure, a parte queste sfasature di carattere temporale, ci sia una sostanziale condivisione. Le procedure, anche se complesse, mirano proprio a risolvere i problemi fondamentali, sono il fulcro della possibile dicotomia tra funzioni legislative e amministrative, perché un ulteriore problema – di carattere pregiudiziale – all'interno della più ampia questione della ripartizione delle varie funzioni è sapere se, anche grazie alla vostra esperienza, queste procedure possono andare in porto con i suggerimenti e le correzioni che il Parlamento può apportare.

ADAMO (PD). Signor Presidente, mi scuso innanzi tutto perché, non avendo visto in tempo il mutamento di orario della seduta, sono arrivata in ritardo e quindi non ho potuto sentire la relazione. Credo che sia stato molto opportuno da parte della nostra Commissione, in questa fase di audizioni e di arricchimento del lavoro istruttorio, sentire la Conferenza delle assemblee legislative, come è giusto oggi chiamarle. Solo su due punti volevo dei chiarimenti. Il primo: vorrei sapere se, nel lavoro che le assemblee hanno svolto per predisporre un documento recante un punto di vista collettivo, la questione area metropolitana è stata presa in considerazione. Come sappiamo, infatti, in discussione ci sono due modelli: una città metropolitana equivalente a quello che io chiamavo il «comunone»; oppure una città metropolitana che in qualche modo è provincia metropolitana e quindi acquisisce funzioni tipiche delle Regioni, almeno per la parte della grande amministrazione, non ovviamente per quella legislativa.

L'altro punto, più delicato, riguarda il rapporto tra le assemblee e l'esecutivo. In Lombardia c'è una sensibilità in più su questo tema, non per le ragioni che pensate voi, ma perché la Lombardia da questo punto di vista ha una storia antica. Il primo statuto della Lombardia già divideva giunta e Consiglio, tanto che vi erano ruoli del personale separati, (quindi un dipendente doveva fare eventualmente il trasferimento dall'una all'altro), come pure bilanci separati. Allora era una cosa molto avanzata, che prefigurava passaggi costituzionali più avanzati come poi è avvenuto. Su questo punto, così delicato, mi chiedo quanto riusciamo ad utilizzare questo strumento, al di là delle correzioni che meglio precisano i rapporti, quanto riusciamo a intervenire sulla questione, che è la questione principale, della totale autonomia statutaria, rispetto a questo nodo, rispetto alla legge elettorale. È del tutto evidente, infatti, che se c'è una totale autonomia statutaria che può portare in capo alle giunte tantissime funzioni, lasciando alle assemblee attività di controllo e di indirizzo come in un Comune, se è possibile nell'autonomia statutaria arrivare ad una legge elettorale orientata in senso sempre più maggioritario tanto da ingessare il rapporto tra Assemblea, Giunta e Presidente, la gestione dei loro rapporti diventa difficile. Sarebbe opportuno, magari in un clima non prelettorale, che la vostra associazione si facesse promotrice di una riflessione su questi aspetti per quanto possibile serena, perché sono questi i due grandi nodi da sciogliere in via preliminare.

PARDI (*IdV*). Signor Presidente, le mie domande vertono sugli stessi argomenti, ma le formulerò in maniera un po' diversa.

Mi incuriosisce la sottolineatura che il presidente Boni ha fatto della prevalenza strabordante dell'esecutivo sulle assemblee legislative. Vorrei chiedere se si è fatto un'idea sulle cause di questo tipo di situazione. Sono le leggi elettorali? Le leggi elettorali certo non saranno tutte uguali Regione per Regione, ma si indirizzano tutte in quella direzione? E se sì, qual è il sistema per attenuare la prevalenza della Giunta, che anche lei sembra considerare in maniera critica? Se invece non sono le leggi elettorali, quale altra causa può essere indicata come fondamentale per questa prevalenza dell'esecutivo?

La seconda domanda riguarda la questione della città metropolitana; mi rendo conto che è un po' filosofica; quindi, se vuole, può trascurarla. Ma ho la sensazione – l'ho già manifestata in un dibattito precedente – che in occasione della riforma del Titolo V ci sia stata una forzatura, introducendo proprio la nozione di città metropolitana che ai miei occhi di urbanista ha il grave difetto di essere un'entità fisica nettamente distinta dall'entità istituzionale. Tutte le altre, Regioni, Province e Comuni, sono entità prevalentemente istituzionali a cui, certo, corrisponde anche una dimensione fisica. La città metropolitana invece è in modo ontologico e fin dall'inizio un'entità fisica, una configurazione di spazio costruito con industrie, residenze, relazioni, infrastrutture. Penso che non sia stata un'idea felice introdurre una realtà fisica in mezzo a tante realtà astratte; mi rendo conto, però, che forse questa è una riflessione più adatta ad un seminario o ad un incontro di altra natura. Considero pertanto più importante la risposta alla prima domanda.

DE SENA (*PD*). Signor Presidente, anch'io sono stato colpito dalle considerazioni del presidente Boni. Nello stesso solco delle domande già formulate dalla collega Adamo e dal collega Pardi, invece di chiederle le cause io le chiedo quali potrebbero essere i rimedi, perché ritengo che la democrazia si fondi più sul dissenso che sul consenso. In effetti dovrebbe essere apprezzato il dissenso, cosa che forse dalle nostre parti non si pratica molto spesso, ma qui credo entriamo un po' nella filosofia, nel discorso sulle carenze della politica attuale e sull'assenza della filosofia nella politica. Ma in pratica, quali sarebbero i rimedi?

PRESIDENTE. Prima di passare la parola al presidente Boni, vorrei ricordare che già nella XIV legislatura il Parlamento si occupò della questione degli statuti regionali (è stato pubblicato un volume degli atti del convegno che fu organizzato con la partecipazione di esperti e professori universitari), in relazione al mutato sistema che deriva da due circostanze abbastanza chiare.

La prima è la modifica del Titolo V, che – a parte alcuni aspetti da modificare – sostanzialmente crea, all'articolo 114 della Costituzione, un modello di organizzazione politica dello Stato differente rispetto a prima,

perché indica una serie di soggetti tra loro equiordinati che compongono la Repubblica, tra cui vi è lo Stato. Questo cambia il sistema dei rapporti.

L'altra circostanza è rappresentata da una legge elettorale che ha stabilito l'elezione diretta del presidente, il quale non è più legato sempre e direttamente da un rapporto fiduciario, per cui i consigli regionali perdono il potere di interdizione e di crisi che aveva caratterizzato la loro forza sin dagli anni Settanta. Nelle Regioni del Mezzogiorno, forse molto più che in quelle del Nord, i governi si facevano e disfacevano e le tensioni politiche venivano assorbite dall'assemblea: le crisi si aprivano per consentire ai nervosismi di esternarsi con nuove presenze in giunta e il ritorno all'assemblea di quelli che erano stati nelle giunte precedenti. Ciò creava in qualche modo una stabilità di sistema sia pure nella instabilità dei governi.

La stabilizzazione dei governi con l'elezione diretta comportava un cambiamento rapido e veloce del ruolo del consiglio regionale, che doveva diventare, da un lato, di ispezione e controllo nei confronti del governo e, dall'altro, di raccordo e collegamento con gli altri enti locali. Da ciò è derivata la previsione negli statuti di una serie di organismi collegiali riguardanti gli enti locali e le forze dell'economia e del lavoro.

Questo si è attuato con molta difficoltà. Quando facemmo il convegno, nel 2005, molte Regioni erano ancora lontane dal rinnovare i propri statuti. Tale situazione di sofferenza continua, probabilmente perché sarebbe da rivedere la logica per cui attualmente sindaci, presidenti di Regione e Provincia, rispetto ai consigli (che pure sono eletti dal popolo), hanno poteri straripanti, tanto che la funzione di controllo non sempre può essere esercitata in modo efficace.

ADAMO (*PD*). Non sono d'accordo con ciò che lei ha detto, Presidente, ma ne discuteremo un'altra volta.

PRESIDENTE. Peraltro, questa considerazione traspariva anche da alcune valutazioni espresse nella relazione introduttiva.

Prima di dare la parola al presidente Boni, affinché possa replicare e rispondere ai quesiti formulati, lo ringrazio per avere partecipato a questa audizione e, attraverso lui, ringrazio anche la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, alla quale, nella cosiddetta legge sul federalismo, abbiamo anche tentato di dare un riconoscimento di natura istituzionale, che prima era mancato. Sono infatti un convinto assertore dell'importanza della funzione dei consigli regionali, poiché provengo da una Regione che, avendo uno statuto speciale, ha un'assemblea regionale un po' più forte (anche se spesso questa forza viene male utilizzata), almeno secondo le previsioni statutarie, dell'esecutivo regionale.

BONI. Ringrazio il presidente Vizzini, perché su questa battaglia per una più forte rappresentatività delle assemblee legislative è stato dalla nostra parte, e saluto la senatrice Adamo, che considero ancora come una collega perché ci siamo conosciuti da consiglieri regionali.

All'interno della Conferenza, non abbiamo approfondito il tema dell'area metropolitana. Abbiamo istituito alcuni gruppi di studio, ma devo dire che su questo argomento ho un approccio simile a quello del senatore Pardi. Essendo un ex assessore all'urbanistica, delle Città metropolitane anch'io ho una visione che tiene conto meno del lato amministrativo e più dei sistemi di programmazione. Evidentemente, non è ancora stata individuata la funzione esatta di queste Città metropolitane: si è voluto inserirle, però secondo me non si è fatto un esame approfondito.

Nella mia prima esperienza amministrativa, è stata applicata per la prima volta la legge n. 81 del 1993. Sono infatti un ex presidente di Provincia e sono stato eletto appunto nel 1993, con il sistema dell'elezione diretta dei presidenti di Provincia e dei sindaci. Rispetto a questo, c'è un problema, ma la politica è fatta anche di chi è capace di appropriarsi di quest'arma.

La collega Adamo conosce molto bene il sistema lombardo. Nella VIII legislatura, anche per la variazione dello statuto, abbiamo provato ad ipotizzare cosa succedeva al consiglio regionale, in caso di allontanamento del presidente della Regione. La Corte costituzionale ha detto che quella era la strada, per cui, chiusa quella partita, diventa difficilissimo riuscire a trovare una soluzione, dal punto di vista della legge elettorale. Oltretutto, il capo dell'esecutivo delibera di concerto con gli assessori e ciò vuol dire che ci troviamo di fronte ad un esecutivo nel quale l'assessore, rispetto a quello che facevo io nella VIII legislatura, si limita a collaborare, mentre l'elemento centrale delle amministrazioni regionali è il presidente della giunta.

Nel sistema statutario, su cui infatti ritengo che torneremo, bisogna creare meccanismi di contrappeso rispetto all'esecutivo. Parto dal presupposto che un parlamento forte rafforza in maniera incredibile anche l'esecutivo, non è mai in contrapposizione. Se le leggi e gli interventi che vengono fatti in consiglio regionale possono essere esaminati, approfonditi e talvolta anche condivisi, l'esecutivo ha in mano strumenti molto forti.

Nei primi otto mesi di legislatura, abbiamo approvato solo due leggi di iniziativa consiliare, mentre tutte le altre erano d'iniziativa dell'esecutivo. Questo determina come conseguenza che è l'esecutivo a dettare l'agenda politica al consiglio regionale.

Torno così sulla prima domanda su strumenti e dotazioni. Oggi più che mai gli uffici legislativi dei consigli regionali (ne parlo anche con gli altri 19 colleghi) sono in posizione subordinata rispetto a quella degli uffici legislativi delle giunte regionali. Inoltre, per anni (siamo anche in fase di riprogrammazione della nostra pianta organica) i dirigenti della giunta regionale, al termine della legislatura, quasi sempre finiscono nel consiglio regionale.

Abbiamo provato a introdurre nell'ultimo collegato una modifica per distaccarci totalmente dal bilancio della giunta, perché il bilancio del consiglio regionale della Lombardia è sì autonomo, ma è sostanzialmente una unità previsionale di base di quello della giunta. Questo vuol dire che, non avendo neanche l'autonomia finanziaria totale, il parlamento dipende sem-

pre dalle iniziative che vengono stabilite dall'assessore al bilancio della giunta regionale. Questo però è un meccanismo amorfo, perché in qualsiasi momento, nell'ipotesi più stupida si potrebbe spegnere il consiglio regionale e la Regione funzionerebbe ugualmente.

Per quanto riguarda le possibili soluzioni, credo che si possa accettare la provocazione della senatrice Adamo. Ragioniamo sul miglioramento delle norme, per trovare strumenti idonei. Pur essendo uomo di maggioranza, devo dire che i premi di maggioranza a livello governativo – come abbiamo visto recentemente – non sempre garantiscono che si riesca a tenere gli esecutivi in piedi. Non so se la situazione fosse migliore prima o se lo è adesso. Forse prima si accedeva ad un dialogo politico, magari di contrasto anche forte, ma prevaleva la politica. Oggi invece, secondo me, la logica è un po' più difficile. Spesso in aula le attività sono già preconfezionate e con il sistema delle coalizioni tutto diventa anche più difficile; personalmente provo spesso a superare tale logica, ma non è sempre facile.

Pur conoscendo bene il ministro Calderoli, che è un mio caro amico, devo esprimere un giudizio critico sulla prospettata riduzione delle indennità dei consiglieri regionali. Non credo infatti che questo sia il miglior sistema di risparmio delle spese; è necessario invece motivare i consiglieri e dare la possibilità di svolgere tale carica a chi ambisce a ricoprirla. Come presidente del consiglio regionale sono impegnato 24 ore al giorno, dal momento che non c'è mai un momento in cui il mio telefono non squilli. Riducendo le indennità si dà la possibilità di fare politica solo a chi può permetterselo e a chi persegue determinati interessi. Quello che, secondo me, è un problema politico si è ridotto invece a una discussione in conferenza dei Presidenti dei consigli regionali su chi prende di più e chi prende di meno: queste sono le inezie della politica e distolgono l'attenzione dalle questioni centrali.

Mi rivolgo pertanto alla 1^a Commissione del Senato affinché si lavori ad iniziative legislative di riequilibrio, perché credo che il problema delle assemblee legislative nazionali e quelli dei consigli regionali siano gli stessi. Quando devo riunire una seduta del consiglio regionale sul tema del federalismo, faccio in modo che si parli per ore di tale questione, ma non posso dedicare tante sedute del consiglio a problemi di questo tipo e magari soltanto una seduta alla trattazione, ad esempio, di un Testo unico, che tra l'altro non rappresenta una nuova iniziativa legislativa, bensì il *drafting* politico di una norma già impostata. Sicuramente, non siamo forti per quanto riguarda l'efficacia delle nostre leggi, e lo dico da ex assessore al territorio.

Abbiamo inventato i PGT (Piani di governo del territorio) in Regione Lombardia. Per una legge di nuova formulazione abbiamo dovuto fare 13 modifiche di legge, perché un conto è la stesura del progetto di legge e un altro conto è l'applicazione di una norma nuova sul territorio, che richiede di essere sempre pronti per far sì che il consiglio possa intervenire rapidamente per sistemare ciò che non funziona. Non abbiamo – e questo vale anche per la Regione Lombardia – una grande forza rispetto al con-

trollo preventivo e successivo di efficacia delle norme. I nuovi consiglieri regionali spesso pensano di venire in un consiglio comunale allargato, credendo che tutto si riduca alla trattazione di una mozione e a un comunicato stampa; non sono consapevoli di doversi occupare della gestione di 24 miliardi di euro, che sono la dotazione della Regione Lombardia.

Una volta che il consiglio regionale approva l'indirizzo di un bilancio, tutte le opere pubbliche passano alle strutture tecniche e la giunta non ha più possibilità di occuparsene; si tratta di un meccanismo sicuramente veloce, ma che non dà la possibilità di intervenire rispetto a situazioni che, nel percorso, possono dimostrarsi più complesse. Credo invece che la politica sia un'altra cosa, altrimenti sarebbe meglio abolire i consigli comunali e i consigli regionali, risparmiando in questo modo molte più risorse. Penso che questo sia il problema. Non intendevo essere polemico, ma da coordinatore della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome preferisco dirvi ciò che penso.

Presidente Vizzini, considerata la vostra grande cortesia istituzionale, penso che, se si decidesse di realizzare un incontro di approfondimento, come abbiamo già iniziato a fare con la 14^a Commissione di Camera e Senato, da dedicare alla trattazione del tema del corretto rapporto fra giunte e consigli elettivi, saremmo disponibilissimi a confrontarci, anche perché l'esperienza ci aiuta a crescere.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative per la disponibilità. Avverto che la documentazione presentata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione.

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

I lavori terminano alle ore 15,10.

