

COMMISSIONI RIUNITE

I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E 1^a (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 OTTOBRE 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bianco Enzo, <i>Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato</i>	28
Violante Luciano, <i>Presidente</i>	3	Boato Marco (Verdi)	30, 32, 40
INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE		Colotto Stefano, <i>Funzionario del dipartimento riforme istituzionali della CISL</i>	21
Audizione di rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali:		Corsini Paolo, <i>Rappresentante dell'ANCI</i> ..	7
Violante Luciano, <i>Presidente</i> ...	3, 7, 13, 15, 24 26, 28, 30, 39, 46	D'Alia Gianpiero (UDC)	3, 24
Agostini Sara, <i>Segretario generale dell'UNCI</i>	29	Dell'Aquila Giuseppe, <i>Responsabile dell'ufficio legislativo della Confersercenti</i>	41
Beretta Maurizio, <i>Direttore generale della Confindustria</i>	15	Donini Monica, <i>Presidente dell'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna</i>	19, 33
		D'Ulizia Luciano, <i>Presidente dell'UNCI</i>	38

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

	PAG.		PAG.
Ferroni Carlo, <i>Direttore generale dell'ANCE</i>	34	Russo Franco (RC-SE)	28
Forin Laura, <i>Funzionario del dipartimento politiche territoriali della UIL</i>	26	Sateriale Gaetano, <i>Sindaco di Ferrara</i>	17
Giancarli Enzo, <i>Presidente della provincia di Ancona</i>	10, 29	Stabile Andrea, <i>Rappresentante dell'ufficio regioni e autonomie della Confartigianato</i> .	44
Martini Claudio, <i>Presidente della regione Toscana</i>	11, 13	Stoppani Isabella Maria, <i>Vicepresidente dell'ALP</i>	35
Pasqualitti Fausto, <i>Rappresentante della Confcooperative</i>	42	Sverzellati Giuseppe, <i>Direttore della Confservizi</i>	36
Pastore Andrea (FI)	23, 24, 25	Tripoli Giuseppe, <i>Segretario generale di Unioncamere</i>	39
Persiani Costante, <i>Assistente del direttore generale per le politiche legislative della Confcommercio</i>	45	Troffa Maria, <i>Responsabile dell'ufficio riforme istituzionali della CGIL</i>	27
Quaranta Franco, <i>Dirigente sindacale della CISAL</i>	37	Vitali Walter (Ulivo)	18
		Vizzini Carlo (FI)	13, 25
		Zaccaria Roberto (Ulivo)	24, 32

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 14,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, l'audizione di rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

Il presidente Bianco ed io vi ringraziamo per aver raccolto il nostro invito.

Il tema di oggi è relativo alle sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra Stato, regioni ed enti locali. Nella setti-

mana scorsa abbiamo tenuto due incontri, per noi particolarmente utili, sia relativamente al problema della ripartizione di competenze tra Stato e regioni, sia sul tema, abbastanza caldo, del federalismo fiscale.

Sono venuti suggerimenti - cui accenno sinteticamente, perché alcune delegazioni sono cambiate in relazione al tema - ad essere il più cauti possibile negli interventi, stante il fatto che la stabilità dell'ordinamento giuridico costituisce un valore in sé. Quindi, è stato rilevato di cercare di toccare il meno possibile e solo quello ritenuto assolutamente indispensabile. Questo è il segnale che ci è stato dato complessivamente.

Nella seconda giornata, il senso complessivo è stato quello di dare attuazione al federalismo fiscale al più presto possibile, perché questo strumento costituisce il presupposto per ulteriori interventi attuativi del Titolo V della Costituzione.

I quesiti sono arrivati tempestivamente ad agosto. So che molti di voi hanno già preparato dei testi scritti. L'intervento introduttivo sarà svolto dall'onorevole Gianpiero D'Alia e ad esso, successivamente, seguiranno i vostri interventi.

GIANPIERO D'ALIA. Questa terza sessione dell'indagine conoscitiva affronta il tema controverso e complesso delle sedi istituzionali nelle quali si sviluppa il rapporto tra gli enti che, a norma dell'articolo 114 della Costituzione, compongono la nostra Repubblica. Tale rapporto si articola nel dialogo, nel confronto e nell'assunzione di decisioni destinate ad incidere su processi complessi, che interessano più livelli di governo delle comunità.

È questo un tema difficile da affrontare, perché, come dimostra la storia dell'ultimo decennio, è fortemente condizio-

nato dalle nuove dinamiche del conflitto politico nel sistema maggioritario e dalla tendenza conservatrice che permea tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Le dinamiche del conflitto politico incidono, infatti, sotto due profili: l'impossibilità di definire un sistema di regole certe e oggettive, senza che ciò sia filtrato da un vincolo di maggioranza; la difficoltà di costruire affidabili sistemi di raccordo tra livelli istituzionali a diversa maggioranza politica.

La cultura politica istituzionale, che autorevoli costituzionalisti definiscono « statica », è quella che alimenta la conservazione nei rapporti interistituzionali, anziché l'apertura al metodo della codecisione intergovernativa. Le sedi di raccordo, infatti, a volte diventano deboli quando gli amministratori fanno propria la visione delle istituzioni che rappresentano *pro tempore* e vedono con sfavore la cessione di sovranità in tutte le decisioni assunte in sede di cooperazione.

Lo sforzo che il legislatore, sia esso costituente oppure ordinario, è chiamato a fare per formalizzare la disciplina delle sedi di raccordo degli atti assumibili e delle garanzie da assicurare ai soggetti coinvolti è vano, se questo non è accompagnato da una nuova cultura di governo. Occorre, infatti, una piena accettazione del principio di condivisione delle scelte politiche istituzionali, perché, indipendentemente dal livello di governo in cui esse maturino e dalle maggioranze politiche ivi presenti, queste sono tutte espressioni compiute della vita della Repubblica.

È evidente, quindi, che ciò che oggi noi indichiamo come sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione dovrebbe assumere una diversa definizione. Dovremmo parlare, infatti, di luoghi in cui si pratica l'attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione dove viene meno progressivamente il dualismo tra enti, che non sono più controparti, ma soggetti coinvolti in un unico processo decisionale.

Non sta a me, in questa fase dell'indagine conoscitiva, fornire risposte o proporre soluzioni. Il mio compito si limita,

infatti, ad esporre succintamente le questioni che abbiamo cercato di sintetizzare nei quesiti che vi sono stati trasmessi e che muovono dall'ovvia considerazione che il sistema dei raccordi nasce e si sviluppa prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 e che, a parte l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il regionalismo rafforzato, introdotto dalla riforma, enuncia principi importanti, ma non indica le sedi e le forme attraverso le quali tali principi si attuano e si sviluppano.

In questa direzione si era mossa, per la verità, la riforma costituzionale non approvata dal referendum, che, tra l'altro, aveva enfatizzato il ruolo costituzionale delle conferenze e previsto anche la possibilità, per gli enti locali, di adire la Corte costituzionale a tutela della propria sfera di autonomia.

In altri termini, la prima questione da affrontare è se il sistema delle conferenze sia ancora oggi attuale e adeguato al nuovo ordine costituzionale dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali. La Conferenza Stato-regioni, la Conferenza Stato, città e autonomie locali e la Conferenza unificata rappresentano, infatti, le sedi più importanti di incontro e di raccordo tra i soggetti istituzionali.

Tali sedi, pur avendo ormai acquisito un ruolo fondamentale nell'esercizio della funzione legislativa e della funzione amministrativa, sono estranee al processo costituzionale di formazione delle leggi e svolgono un ruolo più o meno forte solo nella fase preliminare propedeutica all'iniziativa legislativa del Governo e alla definizione delle azioni in materia amministrativa e finanziaria. In queste sedi, il raccordo è peraltro parziale, perché riguarda solo il potere esecutivo degli enti.

Tale sistema, che si è sviluppato nel corso del tempo in ragione della crescita del ruolo delle regioni e delle autonomie locali, non può più restare fuori dal procedimento legislativo statale dopo la radicale trasformazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni e le profonde innovazioni relative al sistema di

tutela, davanti alla Corte costituzionale, della potestà legislativa dei suddetti enti.

L'estraneità all'iter delle leggi, unitamente al nuovo riparto di competenze, ha certamente contribuito all'aumento esponenziale dei conflitti tra Stato e regioni e del contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, nel corso della sua audizione del 28 giugno scorso presso la I Commissione della Camera dei deputati, ha avuto modo di affermare che « è stato del tutto perso e dequalificato il ruolo delle conferenze, degradate a sedi di burocratici passaggi per sfornare pareri ». Egli ha annunciato la presentazione di un disegno di legge per la riorganizzazione della struttura e del funzionamento delle conferenze, al fine di restituire loro una maggiore efficienza sul piano della struttura del metodo di lavoro. Le attuali conferenze — dice il ministro — andranno sostituite con un'unica Conferenza Stato, regioni e autonomie locali, articolata in sottosezioni dedicate alle diverse tipologie di atti.

L'esigenza di avviare una fase nuova nella individuazione dei luoghi della sussidiarietà e della leale collaborazione appare condivisibile e può trovare ampio sostegno in Parlamento. Per questa ragione, poniamo a voi il quesito sulla necessità o meno di riformare il sistema delle conferenze e come riformarlo.

Il tema delle riforme delle sedi di raccordo istituzionale è però legata alla funzione che queste ultime devono avere nel contesto più ampio dell'attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. In particolare, non si può affrontare il tema della riforma del sistema delle conferenze senza decidere se e in che termini dare attuazione alla norma transitoria contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Come è noto, tale disposizione attribuisce al Parlamento, nell'attesa della revisione delle norme del Titolo I della Parte II della Costituzione, la facoltà di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con la partecipazione di regioni,

province autonome ed enti locali. Tale integrazione è affidata ai regolamenti di Camera e Senato.

La Commissione, così integrata, diventa un organo interno e necessario del procedimento di formazione delle leggi che definiscono i principi fondamentali sulla legislazione concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e delle leggi che disciplinano l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ossia il cosiddetto federalismo fiscale.

L'articolo 11, quindi, introduce nell'iter legislativo statale, per la parte di più diretta incidenza sulle regioni e sulle autonomie locali, il raccordo e la consultazione istituzionale e si colloca come strumento utile, anche se insufficiente, a definire un circuito virtuoso nei rapporti tra gli enti che compongono la Repubblica, perché può contribuire a rendere più efficace l'esercizio della funzione legislativa e della funzione amministrativa, applicando completamente i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

È infatti evidente che non solo allineando le forme di raccordo tra potere legislativo statale e regionale, da un lato, dentro la Commissione bicamerale, di cui al citato articolo 11, e le forme di raccordo tra potere esecutivo statale e regionale, dall'altro, dentro la Conferenza unica Stato, regioni e autonomie locali, si potrà iniziare il percorso di attuazione della riforma costituzionale, contenendone i limiti oggettivi e le disfunzioni che limitano l'azione di governo delle comunità ad ogni livello.

Insufficiente, dicevo, perché l'istituzione della cosiddetta « Bicameralina » evidenzia alcuni aspetti critici, di metodo e di merito, che riguardano: la composizione; le competenze; l'esatta definizione del procedimento legislativo aggravato ed il suo rapporto, ad esempio, con il potere normativo del Governo; le forme di giudizio dinanzi alla Corte costituzionale delle leggi in questione.

È consolidato, infatti, l'orientamento secondo il quale, per dare attuazione all'articolo 11, è necessario intervenire con la contestuale modifica dei regolamenti

parlamentari e l'approvazione di una legge che disciplini composizione, competenze e funzionamento della Commissione. In questo senso, abbiamo proposto il quesito che riguarda proprio la norma costituzionale transitoria. La formulazione dell'articolo 11 appare, invero, limitata rispetto alla funzione che la Commissione dovrebbe esercitare. Da qui i problemi che sono emersi, la cui complessità non può essere, in questa sede, completamente esposta (ovviamente, per ragioni di brevità).

Ciò che rileva, ai nostri fini, è che l'unico percorso accessibile, a Costituzione invariata, sembra essere quello di introdurre le modifiche regolamentari richieste dal comma 1 dell'articolo 11 e di approvare una legge che disciplini compiutamente il funzionamento della Commissione, per contenere i limiti della riforma, per semplificare i circuiti decisionali che coinvolgono i soggetti istituzionali e per tentare di rendere più accessibile e meno costoso per i cittadini il nuovo modello istituzionale proposto.

A tale riguardo, credo che il lavoro svolto dal Comitato paritetico di Camera e Senato, istituito nella passata legislatura, possa essere utilizzato come ottimo punto di partenza per affrontare le questioni applicative che sono emerse e che, obiettivamente, hanno un tasso di complessità molto elevato. Sul percorso tracciato dal Comitato, è possibile accelerare l'attuazione dell'articolo 11 e la riforma delle sedi di raccordo, ad una condizione: che si abbia la consapevolezza della intrinseca transitorietà del sistema. L'articolo 11, infatti, è stato pensato e scritto come norma garante della transizione verso la trasformazione del Senato della Repubblica in Senato federale o Camera delle regioni.

Pertanto, appare opportuno approfondire, da parte vostra, il tema della trasformazione del Senato della Repubblica nella sede istituzionale più alta - e l'unica - in cui le istanze politiche e le rivendicazioni territoriali trovano una mediazione concreta ed efficace. È da tutti riconosciuto, infatti, che vi è la necessità di comporre un nuovo equilibrio tra Stato,

regioni ed autonomie locali, non più affidato, in prevalenza, alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

È evidente che il Parlamento ha di fronte diverse opzioni per rendere più efficiente il sistema e che avvertiamo la necessità di conoscere la vostra autorevole opinione su quale percorso intraprendere. La nostra azione può assumere, infatti, molteplici forme, che vanno dall'attuazione della disposizione con i regolamenti parlamentari e la legge ordinaria (nei limiti che abbiamo indicato), alla modifica dello stesso articolo 11, per rendere definitivo il ruolo e la funzione costituzionale della Commissione per le questioni regionali o per disciplinarne meglio la funzione transitoria, alla introduzione, infine, di una modifica più radicale che riguardi la trasformazione dell'attuale Senato della Repubblica in Senato federale o Camera delle regioni.

Un nuovo intervento di modifica costituzionale, che riveda in maniera più razionale il sistema delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, appare comunque necessario: al di là della costruzione giurisprudenziale del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che è funzionale a regolare l'attuale assetto delle competenze in conformità al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione e alla legge n. 131 del 5 giugno 2003 (cosiddetta legge La Loggia), l'attuale riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, nell'elencazione disposta dall'articolo 117, non aiuta a rendere concreta la sussidiarietà ed efficiente il rapporto tra gli enti.

Da ultimo, ritengo opportuno evidenziare la necessità di conoscere la vostra opinione in ordine al ruolo costituzionale delle autonomie locali nel duplice rapporto con lo Stato e le regioni. Non v'è dubbio, infatti, che i comuni, le province e le città metropolitane, pur non essendo titolari della potestà legislativa, sono parte integrante del procedimento legislativo nazionale e regionale. Il ruolo delle autonomie, riconosciuto dalla Costituzione, non è importante soltanto perché le scelte statali

e regionali incidono tutte sugli interessi di cui tali enti sono portatori, ma anche perché le autonomie locali che partecipano alla funzione legislativa in quanto titolari di funzioni amministrative, proprie e delegate dallo Stato e dalle regioni, sono portatrici di una propria sfera di autonomia normativa, che concorre all'efficiente funzionamento della Repubblica.

Il ruolo delle autonomie locali è, pertanto, inscindibile da quello dello Stato e delle regioni. Vorremmo, pertanto, conoscere la vostra opinione riguardo al loro ruolo costituzionale, alla funzione del Consiglio delle autonomie locali di cui all'articolo 123 della Costituzione, alla proposta del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali di unificare il sistema delle conferenze e, più in generale, a quali interventi si ritengano opportuni per rendere più efficace la loro azione nel contesto dei rapporti con lo Stato e le regioni, anche con riguardo, ovviamente, alla legge istitutiva delle città metropolitane (anch'essa attuativa dell'articolo 114 della Costituzione).

Come ho avuto modo di evidenziare, l'argomento di questa terza sessione è molto delicato e complesso, perché pone in luce il tema dell'applicazione concreta della concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà. Credo, quindi, che lo sforzo che dobbiamo compiere sia proprio quello di definire proposte che trovino realisticamente uno sbocco parlamentare positivo ed utile.

In questo contesto, l'apporto che verrà dai partecipanti all'indagine conoscitiva è certamente indispensabile. Pertanto, sono loro grato della partecipazione e del contributo che ci offriranno.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, onorevole D'Alia, anche per la precisione e la brevità.

Ora possiamo dare inizio agli interventi. Vedo che sono presenti molti colleghi parlamentari. Se essi hanno questioni da porre - e so che alcuni le hanno -, possono chiedere di intervenire: possiamo alternare gli interventi degli ospiti con quelli dei parlamentari. Naturalmente, gli

interventi dei parlamentari contengono, prevalentemente, quesiti rivolti agli ospiti relativi agli aspetti da chiarire.

Colgo l'occasione per informare i colleghi e gli ospiti che, verso le 17, vi sarà una breve sospensione dei lavori.

PAOLO CORSINI, Rappresentante dell'ANCI. Signor presidente, affrontare il tema delle relazioni interistituzionale e dei relativi strumenti di cooperazione, codecisione e raccordo, significa toccare uno dei maggiori limiti del sistema istituzionale italiano. Prosegue, infatti, la resistenza al pieno affermarsi nel nostro ordinamento di quel policentrismo autonomistico che rappresenta lo sviluppo compiuto del principio fondamentale di cui all'articolo 5 della Costituzione.

In questa prospettiva di completamento del quadro istituzionale della Repubblica delle autonomie, l'articolo 114 della Costituzione rappresenta la norma base al fine di delineare il sistema delle relazioni tra autonomie locali, regioni e Stato. La pari dignità costituzionale dei soggetti che formano la Repubblica supera qualsiasi visione gerarchica dei rapporti tra i soggetti istituzionali.

E, tuttavia, questo assetto basato sull'equiordinazione e la pari valenza non dispone di quegli elementi in grado di completare il quadro istituzionale e, nel contempo, di garantirlo: una Camera delle autonomie ed un sistema organico di relazioni interistituzionali. A questi due tasselli andrebbe aggiunto un terzo elemento fondamentale: quello del pari accesso alla Corte costituzionale.

Ciò premesso, procederò per punti. Il primo è relativo alla partecipazione delle autonomie locali alla legislazione nazionale.

L'opzione autonomistica dell'articolo 114 della Costituzione pone comuni, province e città metropolitane nella posizione di soggetti idonei a determinare le scelte politiche generali del Paese. La natura pariordinata delle autonomie locali prefigura un bicameralismo differenziato, che

permette la partecipazione, il confronto e la composizione tra i soggetti istituzionali che formano la Repubblica.

Pur essendo configurati da un'attività a valenza prevalentemente amministrativa, i comuni e le città metropolitane hanno visto riconosciuta una posizione di compiuta autonomia, sulla quale si fonda la loro partecipazione alla legislazione nazionale come momento di costruzione del complessivo ordinamento repubblicano.

Il secondo punto è relativo all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni e autonomie locali.

In attesa che ulteriori sviluppi riformatori permettano di conseguire l'obiettivo di un concorso, costituzionalmente garantito, delle autonomie locali alla legislazione nazionale, appare opportuno dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed autonomie locali. È, questa, una modalità opportuna per dare avvio alla partecipazione delle autonomie locali come esercizio da parte delle autonomie locali stesse della funzione legislativa nell'ambito del Parlamento nazionale.

È importante, in effetti, che l'evoluzione complessiva del nostro ordinamento, più che inseguire l'astrattezza di rigide ripartizioni di competenze e funzioni, si muova nella direzione di coniugare il principio di sussidiarietà con quello di leale collaborazione.

Il terzo punto attiene al raccordo tra i soggetti che compongono la Repubblica alla legislazione e all'amministrazione.

La connessione tra i livelli di governo, l'integrazione delle competenze, il raffreddamento e la composizione dei conflitti rappresentano gli elementi necessari di un sistema di *governance* basato sul principio di leale collaborazione. A tale principio di derivazione comunitaria, assunto a principio costituzionale dalla riforma del Titolo V (articolo 120, comma secondo), devono ispirarsi i rapporti reciproci tra i livelli di governo che compongono la Repubblica.

In questa direzione, oltre al concorso delle autonomie regionali e locali alla legislazione nazionale, va sviluppato un sistema di partecipazione stabile alla definizione delle politiche pubbliche nazionali attraverso forme di raccordo intergovernativo. In effetti, la compresenza delle rappresentanze territoriali nella sfera parlamentare e legislativa e in quella del rapporto tra esecutivi è esperienza condivisa da molti paesi (Canada, Svizzera, Australia, Belgio).

In questo quadro, è opportuno prevedere un processo di riconoscimento istituzionale delle stesse associazioni delle autonomie locali ANCI e UPI, che garantisca una rappresentanza generale dei comuni e delle province quali parti costitutive del nostro ordinamento repubblicano.

D'altro canto, un processo complessivo di riqualificazione istituzionale deve arricchire anche il rapporto tra singole regioni e autonomie locali attraverso sedi di raccordo che riguardino, anche in questo caso, tanto la legislazione quanto le relazioni tra gli esecutivi.

Per quanto riguarda l'esperienza delle conferenze, attualmente, la principale forma di partecipazione del sistema delle autonomie regionali e locali alle decisioni nazionali di carattere normativo e amministrativo è rappresentato dal cosiddetto sistema delle conferenze: la Conferenza Stato-regioni (DPCM 12 ottobre 1983), la Conferenza Stato, città ed autonomie locali (DPCM 2 luglio 1996 e decreto legislativo n. 281 del 1997) e la Conferenza unificata. È un sistema che si è andato costruendo nel tempo non senza tensioni e conflitti. Due sono state le direttrici evolutive: la prima segnata dal superamento dell'originario rapporto esclusivo Stato-regioni verso un sistema di relazioni multilivello; la seconda caratterizzata dal passaggio da procedure meramente consultive su materie di competenza amministrativa verso il confronto e l'accordo riguardanti processi di produzione normativa, ma anche decisioni di portata politica generale.

È soprattutto la Conferenza unificata ad affermarsi come sede di raccordo e di coordinamento. Il processo di attuazione

del cosiddetto federalismo amministrativo ha fatto assumere alla Conferenza unificata il ruolo di sede di passaggio di tutti gli atti riguardanti il conferimento delle competenze statali alle regioni e alle autonomie locali. La riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale n. 3 del 2001) e la legge di attuazione n. 131 della 2003, attraverso la previsione di accordi e intese fra Stato e autonomie regionali e locali, ha fatto assumere al sistema delle conferenze, e alla Conferenza unificata in particolare, il ruolo di sede istituzionale di raccordo e di coordinamento interistituzionale.

Per quanto riguarda una valutazione del funzionamento delle conferenze, se sotto il profilo formale tale sistema è cresciuto di ruolo e di funzioni, diverso è il giudizio sul suo funzionamento effettivo, che ha visto questo ruolo di snodo centrale nella *governance* nazionale sfocarsi ed indebolirsi.

A fronte di un lavoro quantitativamente relevantissimo svolto attraverso la produzione di numerosi pareri, intese ed accordi, il sistema si è rivelato incapace di affrontare, attraverso un confronto paritario, i reali problemi e le grandi opzioni politiche del Paese. Anzi, proprio la numerosità e la minuzia dei temi affrontati, il loro carattere generalmente tecnico e il loro ambito settoriale, hanno impedito alle conferenze di assumere quel ruolo di raccordo e di codecisione necessario alla generale economia del nuovo ordinamento repubblicano.

A ciò si aggiunga la mancanza di una definizione chiara delle procedure e degli esiti degli atti stipulati in sede di conferenza, che rende incerta l'applicazione delle decisioni assunte, con il prevalere, nel caso di mancata applicazione delle determinazioni, di sanzioni di tipo politico.

Attualmente, le conferenze sono quindi in mezzo ad un guado tra il ruolo potenziale che la stessa riforma costituzionale richiede e un funzionamento reale caratterizzato da sovraccarico di lavoro, frammentarietà e dispersione.

Riguardo a quali possono essere le ipotesi rispetto a un rinnovato sistema delle conferenze, una riforma di detto sistema che parta dalla centralità della Conferenza unificata può permettere di dare un impulso decisivo alla capacità di governo e una risposta adeguata al nuovo assetto dei poteri pubblici del nostro Paese.

In questa direzione occorre, ad avviso dell'ANCI, ridisegnare le modalità di lavoro delle conferenze con l'obiettivo di permettere un esame selettivo, e quindi effettivo, della materia oggetto di pareri, accordi e intese. È opportuno in questo senso definire una programmazione annuale dei lavori, anche attraverso la previsione di sessioni finalizzate alla discussione di interventi governativi di particolare rilevanza, complessità, organicità ed impatto, come ad esempio il Documento di programmazione economico-finanziaria, la legge finanziaria, le riforme organiche di settore, testi unici, documenti di programmazione di particolare rilievo ed altro; potrebbero inoltre essere costituiti, in seno alle conferenze, comitati specializzati. Ad esempio, sarebbe di grande utilità la creazione di un comitato di programmazione finanziaria, composto da Stato ed autonomie locali, nel quale condividere la pianificazione dei flussi finanziari, assicurare uno scambio di informazioni per il monitoraggio congiunto delle entrate e delle spese di tutti i soggetti istituzionali.

Oltre alla organizzazione delle conferenze, è necessario altresì chiarire procedimenti e regole per la definizione delle intese e degli accordi, la qualificazione di questi come passaggi necessari, la strutturazione di eventuali situazioni di conflitto o di blocco.

D'altro canto, la leale collaborazione deve anche tradursi in relazioni basate sulla trasparenza: eguale accesso alle informazioni che riguardano la dimensione e le caratteristiche del problema da affrontare e le risorse finanziarie disponibili; strumenti di monitoraggio che permettano di tracciare il rispetto degli impegni as-

sunti; verifica della validità nel tempo delle clausole pattizie e loro eventuale revisione.

Anche in questo contesto, sarebbe necessario prevedere una norma per il riconoscimento del ruolo istituzionale di ANCI e UPI, quali associazioni — come dicevo — rappresentative rispettivamente dei comuni e delle città metropolitane (ANCI) e delle province (UPI).

In conclusione, vanno previste forme di coordinamento dell'attività della Conferenza con l'attività della istituenda Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali, per l'esercizio delle funzioni consultive rispetto ai provvedimenti legislativi.

ENZO GIANCARLI, *Presidente della provincia di Ancona*. Presidente Violante, presidente Bianco, signore e signori, noi dell'UPI intendiamo sottolineare la necessità di realizzare interventi attuativi (quello del raccordo e della codecisione è un tema controverso e complesso), non pensando però a profonde modifiche. Siamo animati dal principio di sussidiarietà e dalla volontà di una leale collaborazione.

Per quanto attiene al sistema delle conferenze, occorre innanzitutto — a nostro avviso — premettere che esso ha rappresentato in questi anni il luogo di incontro, di consultazione, di raccordo, di dialogo e anche di codecisione tra i diversi livelli di governo riguardo a iniziative legislative, provvedimenti finanziari e amministrativi e, in genere, a scelte di governo.

Il giudizio dell'UPI su questo sistema è sostanzialmente positivo.

Sottolineiamo la necessità di adeguare queste conferenze, anzi di superarle, tenendo conto proprio della modifica del Titolo V della Costituzione. La disciplina di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997, che, nell'esperienza di questi anni, ha dato frutti limitati e discutibili, anche per l'assenza di altri e più incisivi strumenti di raccordo, deve essere rivista, alla luce del nuovo assetto costituzionale che ha modificato i rapporti tra Stato, regioni

e autonomie locali, attribuendo a queste ultime una connotazione costituzionale propria e un ambito di funzioni garantito.

Riteniamo che il funzionamento delle conferenze debba essere meglio disciplinato. È auspicabile che esse siano unificate in una sola Conferenza, nella quale siano presenti tutti i livelli di governo in posizioni paritarie. Infatti, non risponde più alle attuali esigenze la previsione di tre diverse conferenze, l'una deputata ai rapporti Stato-regioni, l'altra ai rapporti Stato-autonomie locali e la terza unificata per le materie e i compiti di interesse comune di regioni ed autonomie locali. A nostro avviso, quindi, la Conferenza deve essere una sola: la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali, data la stretta connessione tra le funzioni di interesse dei diversi livelli di governo.

Occorre tener conto che, sulla base dell'articolo 118 della Costituzione, non c'è materia, sia di competenza legislativa statale sia di competenza legislativa regionale, che, sul piano amministrativo e, in conseguenza, finanziario, non interessi le autonomie locali, alle quali — come è noto — tutta l'amministrazione, in via di principio e salve specifiche eccezioni, è riservata. Del resto, dal punto di vista funzionale, sussiste già, tra i compiti della Conferenza Stato-regioni e quelli della Conferenza unificata, una pressoché piena coincidenza e, comunque, la legislazione non esclude che quella unificata sia sempre competente, ogni volta che un oggetto si palesi di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Vorremmo, inoltre, far presente che, in ordine al sistema dei raccordi istituzionali tra Stato, regioni, province e comuni, appare del tutto ingiustificabile l'inattuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con la partecipazione di rappresentanti delle regioni e degli enti locali, dotata di competenze consultive in ordine a progetti di legge riguardanti materie di interesse re-

gionale e locale (articoli 117 e 119 della Costituzione). L'istituzione della Commissione integrata consente l'individuazione di una sede specifica per l'esame delle iniziative legislative di interesse regionale e locale. La costituzione della Commissione consentirebbe di discutere le scelte legislative in ambito parlamentare e di riportare le funzioni delle conferenze al loro giusto livello, cioè quello delle funzioni amministrative di governo (programmazione, distribuzione delle risorse, pianificazione e indirizzo, esercizio della funzione regolamentare). Proprio la commistione fra tematiche di tipo legislativo e tematiche di tipo amministrativo è, infatti, uno dei punti di maggiore sofferenza del sistema attuale dei raccordi istituzionali.

In relazione al riferimento che è stato fatto sui consigli regionali, siamo dell'avviso che, nel rispetto dell'autonomia del legislatore regionale, sia necessario un sistema di raccordo per ciò che concerne i rapporti con gli esecutivi e con i consigli stessi.

Per concludere, come UPI, consideriamo maturi i tempi, visto anche il percorso e la collaborazione fra il sistema delle autonomie e il Parlamento avviatosi nella scorsa legislatura, per la costituzione di una Commissione bicamerale per gli affari regionali integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali, così come previsto dal Titolo V della Costituzione, e l'istituzione di una Conferenza unificata come unica sede di confronto.

CLAUDIO MARTINI, *Presidente della regione Toscana*. Salutando anzitutto tutti i presenti, svolgerò alcune riflessioni che si collocano nel solco di quanto abbiamo già ascoltato dai rappresentanti di ANCI e di UPI, fin qui intervenuti, e, soprattutto, dal presidente dell'Umbria, Maria Rita Lorenzetti, che, a nome delle regioni italiane, in occasione dell'audizione del 13 ultimo scorso, si è, in particolare, soffermata sul tema specifico della seduta odierna, ovvero la questione relativa alle sedi e alle modalità di consultazione e concertazione fra Governo, Parlamento e i livelli regionali e locali.

Vorrei, dapprima, fare una premessa che si riferisce a due concetti che riteniamo molto importanti e a cui teniamo particolarmente. Rafforzare le sedi e le modalità della consultazione e della concertazione corrisponde, anzitutto, all'esigenza di ridurre il contenzioso. Proprio alla luce della mia esperienza di presidente di una regione che ha esperito ricorsi, così come li ha subiti, la sede della concertazione ha proprio l'obiettivo di ridurre il contenzioso, non caricando la Corte costituzionale del compito di dirimere questioni politiche. Non crediamo che si possano studiare rigide liste di competenze specifiche dello Stato, delle regioni e dei comuni e siamo convinti, al contrario, che il futuro sarà quello di governare la competenza concorrente. Ciò sarà sempre più difficile, dato l'ampio spettro di materie soggette ad essa; ad eccezione infatti di materie quali la moneta o la difesa, che sono chiare competenze esclusivamente statali, tutte le altre competenze, economiche, sociali o ambientali, sono sempre più concorrenti. Nell'ambito dei lavori della convenzione per la Costituzione europea, che ho seguito personalmente, si è molto discusso di questo tema ed il dibattito di tutti costituzionalisti europei ha portato alla convinzione di non giungere a definire rigide liste di competenza degli Stati e delle regioni, ma di abituarsi a gestire insieme le competenze concorrenti. Mi sembrerebbe alquanto strano che il nostro Paese andasse in senso contrario.

Condivido con i colleghi che mi hanno preceduto l'individuazione di due sedi deputate al rafforzamento delle modalità di consultazione e concertazione fra Stato e regioni: la prima è la Conferenza Stato-regioni e Stato-regioni e autonomie, e la seconda, a legislazione vigente e in attesa di andare a definire la Camera delle autonomie, è quella dell'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali, che, attraverso l'approvazione di una norma del regolamento parlamentare, potrebbe essere realizzata in tempi abbastanza rapidi. Nella passata legislatura, infatti, sulla questione si è individuato un

percorso condiviso da tutti, dalle regioni, dalle autonomie locali e dal Parlamento e la richiesta delle regioni, al riguardo, è proprio di riprendere il lavoro già svolto.

Più articolato, invece, è il secondo tema, quello dell'attuale raccordo tra Stato, regioni ed autonomie. A questo proposito è proprio nello spirito indicato anche dalle sentenze della Corte le regioni ritengono necessario che modifiche legislative, laddove individuate, siano precedute da un accordo tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dalla legge n. 131 del 2003, in cui concordemente individuare e definire le linee essenziali della riforma.

Devo dire che nel corso della precedente legislatura, con il Governo presieduto dall'onorevole Berlusconi, le regioni, le province e i comuni individuarono una sorta di accordo interistituzionale vasto ed impegnativo. Credo vada ripresa sostanzialmente l'idea, traducendo e aggiornando quel tipo di accordo in modo da renderlo operativo. Esso potrebbe essere propedeutico per tutte le soluzioni.

Sullo stato attuale delle cose posso solo aggiungere che, da quando le conferenze sono state istituite, non solo è cambiato il ruolo delle istituzioni, ma sono aumentati anche i temi da sottoporre a pareri, intese, designazioni e accordi di vario tipo. Le osservazioni fatte da ANCI e UPI sulla necessità di semplificare fortemente i lavori sono ovviamente condivise.

In definitiva, si è accentuato il carattere consultivo di queste conferenze su una miriade di temi, anche di scarso valore, a discapito di quello di vera sede di concertazione; in particolare si è ridotta la concertazione sugli obiettivi di programmazione economica, sulla politica finanziaria di bilancio, sulle linee generali dell'attività normativa. Le proporzioni sono: 99 per cento consultazione; 1 per cento concertazione, spesso poi su temi abbastanza marginali. Si tratta di temi alti per i quali non solo è necessario, ma anche utile che si proceda concertando e non dando pareri che, talora, sono dati a posteriori su cose già decise. L'obiettivo prioritario diventa, quindi, quello di indi-

viduare temi e problemi di vero rilievo, su cui concentrare e indirizzare i poteri decisionali della Conferenza, declassando tutto il resto a lavoro ordinario che può essere risolto anche in sedi più tecniche.

Un altro elemento importante, se è vera la premessa da cui siamo partiti, è che i pronunciamenti su quei temi siano significativi e non si passi attraverso la gamma di pareri o intese più o meno forti, che determinano qualche situazione di ambiguità e di confusione. Limitiamo il numero delle intese purché esse siano veramente significative e cogenti. A tale proposito vorrei richiamare la plurinominata sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, in cui la Corte indica chiaramente il percorso da seguire tra Stato e regioni laddove si preveda un'intesa ed essa debba essere ricercata sino al raggiungimento di una posizione comune.

In conclusione, vorrei dire che la previsione di un'unica Conferenza, a composizione variabile a seconda del livello giuridico degli atti, laddove sono legislativi o amministrativi, e a seconda della competenza più specifica, non solo non ci vede contrari, ma potrebbe rappresentare a nostro avviso una scelta matura, proprio per il nuovo quadro istituzionale di nuove competenze in cui ci troviamo. Come articolare questa flessibilità organizzativa dei momenti Stato-regioni, Stato-regioni e autonomie o Stato-autonomie ritengo potrebbe essere utilmente individuato proprio in quell'accordo interistituzionale preliminare che ho indicato come elemento propedeutico della riforma. Un punto fermo, a mio avviso, potrebbe essere la composizione: le regioni e le province autonome partecipano nella loro totalità, perché non è pensabile ipotizzare un sistema diverso, rappresentando ognuno realtà e bisogni diversi.

Una breve postilla su un tema accessorio a questo: nel ripensamento del ruolo della Conferenza un aspetto non trascurabile potrebbe essere la possibilità prevista nella delibera CIPE del 9 luglio 1998, con la quale, al comma 5 dell'articolo 1, viene prevista la partecipazione del presidente della Conferenza dei presidenti di

regione, nonché di altri presidenti regionali e di province autonome interessati a specifici argomenti, perché molto spesso dalla generalità degli orientamenti nel CIPE si passa alla concretezza degli atti. Forse, talora è più importante essere presenti al CIPE che in altri sedi.

PRESIDENTE. Nello schema, molto interessante, che lei ci ha mostrato quale sarebbe la funzione della « Bicameralina » ?

CLAUDIO MARTINI, *Presidente della regione Toscana*. Intanto potrebbe essere quello di assorbire il confronto sulle grandi questioni legislative e istituzionali. Una buona parte delle questioni della Conferenza verrebbero probabilmente risolte nella « Bicameralina ».

PRESIDENTE. Si tratterebbe quindi di differenziare le competenze di carattere amministrativo da quelle di carattere legislativo ?

CLAUDIO MARTINI, *Presidente della regione Toscana*. Forse di carattere più legislativo-istituzionale e programmatico-amministrativo; probabilmente ci troveremo con dei temi che sono al confine tra questi due parametri.

PRESIDENTE. Visto che dagli interventi è stata posta la questione dell'attuazione dell'articolo 11 della riforma, darei la parola al senatore Vizzini, che nella scorsa legislatura ha seguito l'evoluzione ed i tormenti di quella mancata riforma, anche per chiarire quali sono le questioni politiche che hanno impedito di condurla a termine.

CARLO VIZZINI. Intanto, senza voler fare polemica debbo sottolineare che, nel momento in cui discutiamo una parte delicatissima della materia oggetto della nostra indagine conoscitiva, riguardante sostanzialmente l'equilibrio di una serie di poteri tra di loro, mi sembra davvero

singolare che il Governo non senta il bisogno di essere presente, quanto meno per ascoltare.

PRESIDENTE. Temo che oggi abbia qualche altro problema.

CARLO VIZZINI. Io temo, invece, che in questa stagione ogni giorno avrà il suo problema e mai questo sarà il problema del Governo. Questa, naturalmente, è una mia valutazione che mi auguro per voi sia errata, anche se non lo credo.

Il Governo non è presente oggi, ma ha parlato anche in altre sedi e, oggettivamente alcune cose preoccupano, soprattutto quando sono dette da persone che hanno un'alta qualificazione e preparazione, come è quella del ministro per gli affari regionali, che ha lucidamente esposto un progetto in virtù del quale il circuito del rapporto tra i soggetti che compongono la Repubblica passa solo per gli esecutivi, mettendo in piedi tutto un ragionamento che ci fa riflettere sul perché abbiamo abolito il rinvio delle leggi regionali cercando di recuperarlo a posteriori dopo avere cambiato il sistema. Il ministro prevede addirittura della « riunioni pacchetto », che dovrebbero risolvere il possibile contenzioso già in piedi su questioni pregresse e poi tutta una serie di riunioni in prevenzione per arrivare a soluzioni concordate; addirittura una pre-conferenza, ispirata al modello del pre-consiglio, riferito al Consiglio dei ministri, con le regioni. In più — leggo testualmente perché non voglio attribuire al pensiero di altri cose diverse dal pensiero stesso —: « Dovrebbe essere consentito di esaminare anche gli atti normativi delle regioni sia per evidenti ragioni di bilanciamento del sistema sia perché, con il parere favorevole dello Stato e di altre regioni, si precluderebbe ad essi il ricorso in via principale alla Corte costituzionale avverso la legge regionale ».

Credo che a questo punto qualcuno dovrebbe spiegarci a cosa serve il potere legislativo nel bilanciamento dei poteri dello Stato, che fine fanno i consigli regionali e che fine fanno la Camera ed il

Senato, perché questo è un circuito che in buona sostanza si ferma al rapporto tra gli esecutivi con una possibilità, vedo adesso limitata, di fare della Corte costituzionale sostanzialmente la terza Camera di questo Paese. Quindi, ci si affida alla giurisdizione — salvo il caso in cui non si vieti alle regioni di poterlo fare come pure è stato adombrato — per risolvere questioni tra soggetti politico-istituzionali che invece dovrebbero trovare sfogo, come in tutte le democrazie che vanno verso il federalismo, in una stanza di compensazione a carattere politico-istituzionale che non può essere la giurisdizione ma neanche il raggiungimento di un accordo. Infatti, qualora l'accordo si trovasse tra esecutivi regionali ed esecutivo nazionale nella violazione di taluni principi, senza il ricorso alla Corte costituzionale, chi garantirebbe che nel circuito della vita democratica della Repubblica tutto è a posto? Praticamente nessuno.

Il problema è talmente centrato su questo aspetto che il presidente Martini quasi ha dimenticato di parlare della « Bicameralina » perché oggettivamente è poca cosa rispetto al circuito che si sta creando ed essa è stata già oggetto di discussione nel corso della passata legislatura. Il problema è che si rischia di fare una commistione tra potere legislativo ed esecutivo perché nessuno garantisce che la componente da scegliere per l'allargamento rappresenterebbe le assemblee legislative e regionali e non gli esecutivi. A questo punto si creerebbe un « corto circuito » tra i poteri istituzionali. Infatti, esisterebbero sedi come la Conferenza Stato-regioni, da unificare e suddividere in sotto sezioni che riguardano gli esecutivi e poi, in attesa che il Paese si doti di una Camera delle regioni, si darebbe vita ad un organo promiscuo in cui confluirebbero 40 parlamentari — 20 deputati e 20 senatori — e altri 40 rappresentanti che potrebbero essere in maggioranza espressione degli esecutivi locali o sindaci delle grandi città. Credo che su questo punto vada avviata una riflessione alla presenza del Governo

per consentirgli di esprimere una posizione e rispondere ai quesiti che verranno posti.

Per consentire il funzionamento di questo sistema, occorre comprendere anche quanto avviene a valle. I nuovi statuti regionali avevano l'obbligo di introdurre le conferenze regionali per le autonomie locali. Bisogna accertare in quali regioni esse sono state create, in quali invece mancano, se si riuniscono e funzionano. Inoltre, occorre verificare se esiste questo modello di trasformazione, paragonabile a due facce della stessa medaglia, una centrale ed una periferica; altrimenti si torna al decentramento burocratico-amministrativo e non si prosegue nel processo che deve portare verso il federalismo.

Nessuno di noi può sognarsi di entrare nell'autonomia delle regioni, ma quando ci si confronta sarebbe bene sapere dai consigli regionali se queste cose stanno davvero funzionando o si è ancora fermi al complesso che colpì i consigli stessi, abituati al grande potere di interdizione e di crisi grazie al quale essi cambiavano in media una volta all'anno e, quindi, a sei mesi dalla loro formazione iniziavano le spinte degli aspiranti assessori per arrivare ad una crisi. Oggi tutto questo non esiste più perché il presidente della regione è eletto direttamente dagli elettori e le assemblee legislative devono assumere una funzione diversa e diventare interfaccia degli altri soggetti di cui all'articolo 114. Nel corso della scorsa legislatura si è lavorato per rompere il bicameralismo perfetto e si decise di non adagiarsi su una formula intermedia zoppa, ma di creare un ramo del Parlamento federale per poi lanciare il sistema. Siamo arrivati a farlo, ma evidentemente agli italiani — prendendo atto del referendum — questo lavoro non è piaciuto perché la consultazione referendaria ha bocciato la riforma. Quindi, si riparte di nuovo da capo.

Su questi punti si può anche approfondire il dibattito, ma il tema non può essere più soltanto l'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali che peraltro non mi risulta sia stata ancora costituita durante questa le-

gislatura, pur non avendo bisogno di legge istitutiva perché è prevista dalla Costituzione. Mi auguro che questo possa avvenire già in questi giorni, visto che ormai il pacchetto è completo e vi è la possibilità di comporre il mosaico di tutte le Commissioni. Quindi, apriamo pure questo dibattito, ma esso non può essere soltanto relativo all'allargamento di una Commissione, ma deve vertere su quello che pensiamo debba avvenire nella legislatura all'interno del circuito di rapporti che in questo momento si sta squilibrando sugli esecutivi.

Quando si tocca la Costituzione il grido di tutti ammonisce che la democrazia italiana è di natura parlamentare, mettendo tale rappresentanza parlamentare alla base di tutto; ma allora occorre fare attenzione a non indignarsi pensando alla figura del Primo ministro come ad un « tiranno », salvo poi continuare a chiamare Presidente del consiglio un organo che di fatto attiva un circuito fatto solo di esecutivi e finisce comunque per cancellare l'importanza del Parlamento. Vorrei che su questo aspetto soprattutto i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali dessero il loro punto di vista perché sarà utile per il prosieguo dei lavori.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il senatore Vizzini.

Do la parola al dottor Beretta, direttore generale di Confindustria.

MAURIZIO BERETTA, Direttore generale di Confindustria. Signor Presidente, vorrei ringraziare i presidenti delle due Commissioni per il metodo di questa consultazione che abbiamo già avuto modo di apprezzare e condividere negli appuntamenti precedenti. Tuttavia, mi pare importante ribadire tale concetto anche in questa occasione, ovvero in una fase in cui approfondiamo un aspetto del problema che al mondo delle imprese e dell'economia ha dato non poche preoccupazioni, tuttora incombenti sul funzionamento di molti meccanismi. Infatti, è evidente che l'aumento dei conflitti tra Stato, regioni ed enti locali, che ha onestamente caratteriz-

zato il nuovo Titolo V ed alimentato in questi anni uno stato di incertezza, è per il mondo produttivo e dell'economia un problema molto importante.

Entrando nel merito della seduta di oggi, l'incertezza che ha generato l'aumento dei conflitti è anche conseguenza della mancata attivazione di adeguate sedi di raccordo interistituzionali, nonostante la nuova definizione dell'articolo 114. Noi avvertiamo che regioni ed autonomie locali sono ancora lontane dall'essere o dal considerarsi parte organica a livello centrale. Invece, per questo modello di funzionamento si ha bisogno che le autonomie territoriali si sentano sempre più parte del sistema istituzionale e non controparte. Prima abbiamo ascoltato l'esperienza, ricordata anche con spirito garbato, del presidente Martini; tuttavia, il dato che emerge è quello che sia lo Stato centrale che le autonomie territoriali hanno fatto prevalere nel corso di questi anni particolari ragioni di conflitto. Come si può immaginare, per gli operatori economici si tratta di un problema grave ed è evidente la necessità di individuare una moderna *governance* la quale, per essere efficacemente dispiegata, richiede una costante ricerca di collaborazione.

Nella condizione data, la necessità di individuare meccanismi di cooperazione organica tra centro e territorio rende necessario concentrare l'attenzione sui tre strumenti che sono attualmente a disposizione, considerato che si è allontanata l'ipotesi di una Camera federale. Gli strumenti a disposizione sono, come noto, il sistema delle conferenze, la Commissione bicamerale per le questioni regionali ed i consigli delle autonomie.

Queste realtà riformate ed implementate (sono state al riguardo presentate proposte innovative che meritano grande attenzione ed approfondimenti) potrebbero risultare adeguate alla logica di un ordinamento federale in cui la cooperazione istituzionale con riferimento all'attività legislativa deve consentire una maggiore integrazione dei livelli di governo per dare a tutti maggiore certezza.

Non voglio ripetere - tutti i convenuti lo hanno già sottolineato - che l'attuale sistema delle conferenze ha mostrato dei limiti ed è un problema che dobbiamo superare nell'interesse generale. A nostro modo di vedere, i problemi delle conferenze interistituzionali sono soprattutto quelli relativi alla rappresentatività dei soggetti che vi partecipano e alla loro funzionalità in termini di efficacia e di efficienza per quanto riguarda il livello delle decisioni.

Con riferimento al primo tema, il fatto che gli enti locali siano liberamente riuniti in associazioni di diritto privato pone alcuni problemi di rappresentatività, ma, allo stesso tempo, offre l'opportunità di consentire un confronto alla pari con altri soggetti di rappresentanza interessati ai temi in cui si sviluppano le funzioni tra centro e territorio. Per quanto è di nostra competenza, penso in particolare ai temi delle politiche industriali, dello sviluppo, del lavoro e via dicendo.

Mi permetto di fare una piccola nota: l'opzione di associazione privata di enti pubblici potrebbe essere utilmente valutata anche per quanto riguarda le camere di commercio e l'Unioncamere, visto che si tratta di un modello che offre delle potenzialità.

Per quanto riguarda l'aspetto della funzionalità, l'assenza di regole precise nelle conferenze ha favorito lo sviluppo ed il consolidarsi di una vocazione originaria direi informale che, come è stato ricordato prima, ha in qualche modo rafforzato l'asse di solidarietà politica, ma, soprattutto, ha avuto effetti negativi sull'operatività. Quindi, il dibattito che dobbiamo affrontare, a nostro modo di vedere, per quanto riguarda le conferenze si deve concentrare, più che sulla creazione di sovrastrutture, sulla necessità di affrontare in maniera diretta il tema dei contenuti e le procedure di confronto e di collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali, che devono, in particolare, essere partecipate, trasparenti e democratiche, ma, soprattutto, semplici e razionali. È un problema che abbiamo affrontato recentemente in materia di concertazione, di attuazione

delle politiche concertative e che si ripropone in questa sede in maniera più evidente.

Nell'ambito di questa impostazione, sarebbe, a nostro avviso, importante prevedere, sulla base di intese opportune e mirate, una modalità di coinvolgimento di soggetti di rappresentanza della società civile (penso a Confindustria, ma non solo) proprio durante il processo decisionale, perché ciò consentirebbe maggior coinvolgimento e trasparenza e favorirebbe l'attuazione di decisioni.

Resta nel complesso l'esigenza dal nostro punto di vista di un miglioramento complessivo delle sedi attuali. Pensiamo che un'eventuale riforma degli strumenti a disposizione dovrebbe prevedere una delega unica al Ministero per gli affari regionali per i rapporti con le autonomie locali; il sistema delle conferenze dovrebbe, inoltre, rappresentare davvero un punto di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni centrali e ciò consentirebbe di evitare, per facilità di confronto e di processo decisionale, il riproporsi di questo livello nei diversi ministeri e la creazione di molte sedi decisionali e sub-decisionali.

Riteniamo che si tratti di obiettivi raggiungibili in tempi ristretti o ragionevoli indispensabili per riportare i rapporti interistituzionali nel solco di quella leale collaborazione che oggi sempre più è indispensabile per governare una situazione socio-economica complessa e difficile che ci pone delle sfide sempre più impegnative.

L'esigenza di un raccordo armonico non può prescindere evidentemente dall'attivazione di tutti i livelli di cooperazione previsti dall'attuale Costituzione sia a livello territoriale, attraverso l'attivazione in ogni regione dei consigli delle autonomie, sia a livello nazionale, attraverso l'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali con i rappresentanti delle regioni delle autonomie.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione: in ordine a questi temi, così come per quelli che sono stati già esaminati

nelle sessioni precedenti, ci permettiamo di sottolineare come il fattore del tempo non sia, per i soggetti economici e sociali, irrilevante e, quindi, è importante individuare meccanismi decisionali più efficaci e trasparenti in tempi ragionevoli per restituire certezza agli operatori e per contribuire, quindi, in maniera diretta ad una grande missione che il Paese si trova a dover affrontare: occorre riattivare, in maniera forte e costruttiva, un percorso di crescita economica, capace di fornire quelle risposte che tutti i cittadini hanno diritto di ricevere, ma, soprattutto, è necessario riprendere quel processo di produzione di ricchezza, che è una premessa fondamentale per qualunque intervento redistributivo.

GAETANO SATERIALE, *Sindaco di Ferrara*. Signor presidente, riteniamo che vi sia un forte rapporto tra alcuni temi che si intrecciano nella nostra discussione di oggi e anche delle precedenti sedute: funzioni, sedi e composizione sono elementi che possono essere in stretto raccordo fra loro piuttosto che essere trattati in maniera separata.

Il questionario che ci è pervenuto contiene nell'intestazione una sovrapposizione di funzioni. Si parla di consultazione e di decisione come se fossero esattamente la stessa cosa. Non si parla di concertazione che, invece, è il termine che viene usato più di frequente nella nostra discussione. Se si tratta di funzioni diverse, occorre specificare la loro diversità. Io penso che siano certamente funzioni diverse.

La consultazione è quella che stiamo esercitando oggi in questa sede. Ognuno può parlare, poi a chi tocca decidere decide. La concertazione (è già stata sperimentata nel nostro Paese) è un'altra cosa. Quando si condividono delle finalità e degli obiettivi, i soggetti che partecipano alla concertazione assumono dei comportamenti fra loro coerenti, ma ciascuno decide in casa propria. La codecisione è un'altra cosa ancora. La codecisione è quando sulla materia su cui si deve intervenire i soggetti adottano delle decisioni *erga omnes*.

Se usiamo questa griglia, forse, si semplifica la nostra discussione.

Abbiamo immaginato, ad esempio, per quanto riguarda il raccordo tra regioni, autonomie e Stato, che per le funzioni di cui parlava prima il presidente Martini, quelle essenzialmente programmatiche e amministrative, il luogo giusto sia un'unica Conferenza, in cui si svolgono soprattutto funzioni di tipo concertativo e meno funzioni di tipo consultivo. Non ci si reca alla Conferenza semplicemente per esprimere il proprio pensiero, indipendentemente dalle decisioni che poi gli altri assumono.

In questo caso, se la funzione è questa e la sede è questa, pensiamo sia giusto che nella Conferenza partecipino essenzialmente i rappresentanti degli esecutivi, proprio perché svolgono una funzione di questo tipo su materie programmatiche e amministrative. Al contrario, per le funzioni legislative, che credo debbano essere esercitate nello svolgimento di un ruolo consultivo, si può immaginare, in via transitoria, la Commissione integrata così come previsto. In questo caso, tale Commissione sarà composta prevalentemente da rappresentanti dei consigli.

Il problema che ha posto il senatore Vizzini non può essere, in attesa della seconda Camera, ignorato e nemmeno risolto mescolando le rappresentanze. Tale seconda Camera dovrebbe svolgere, per definizione, funzioni codecisionali. Se sarà così, bisognerà comprendere come sarà composta. Ciò, al momento, non è chiaro. Se essa fosse composta soltanto da rappresentanti delle assemblee sarebbe, dal punto di vista dello svolgimento delle sue funzioni, un po' zoppa. È, infatti, impossibile immaginarla composta da un lato da parlamentari e dall'altro da rappresentanti degli esecutivi. Allora, la cosa più semplice sarebbe rivedere il quadro delle incompatibilità esistenti, a livello europeo, solo nel nostro Paese. Forse riguardando tale quadro di incompatibilità si potrebbe proporre la seconda Camera da rappresentanti dei territori che svolgono funzioni consiliari o esecutive. Quest'ultimo potrebbe essere, a nostro parere, un percorso di semplificazione.

In tema di Conferenza Stato-regioni e autonomie locali non abbiamo compreso l'ipotesi formulata dal presidente Martini di una possibile composizione variabile. A nostro avviso, un tale tipo di composizione sarebbe rischioso proprio perché determinerebbe sedi diverse che non comunicherebbero facilmente tra loro. Noi, invece, crediamo che sarebbe bene pensare ad una composizione unica. In sostanza, bisogna comprendere come realizzare la composizione della Conferenza Stato-regioni e autonomie locali dal momento che si attribuisce ad essa un ruolo di concertazione importante. Se la composizione sarà per nomina, non si porrà alcun problema perché decideranno le autonomie territoriali come procedere alla nomina. Se avverrà per rappresentanze associative, noi, della Lega delle autonomie locali, non riusciamo proprio a comprendere il motivo per il quale la nostra organizzazione, che ha novanta anni di vita, sarebbe esclusa dal partecipare ai lavori di questa Conferenza.

WALTER VITALI. Signor presidente, colleghi, non vorrei che noi tutti fossimo frenati nella nostra volontà riformatrice a causa del risultato referendario. Questo lo dice uno che si è battuto strenuamente per il « no » alla recente proposta di riforma. I cittadini, con quel voto, in sostanza, ci hanno detto che non si debbono scardinare alcuni principi fondamentali contenuti nella Costituzione. Quella del cosiddetto bicameralismo perfetto non appartiene a questa categoria di questioni e, conseguentemente, può essere affrontata. La domanda che si pone è pertanto la seguente: riteniamo che il superamento del bicameralismo perfetto in questo Paese sia ancora una questione aperta? Se riteniamo che esso sia ancora una questione aperta, ed io ritengo di sì proprio per effetto dello spostamento di poteri prodotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si deve individuare una qualche possibile soluzione. Non so se sarà possibile trovarla nel corso di questa legislatura, ma almeno lavoriamo facendo tesoro dell'esperienza di quella precedente

al fine di individuare una strada perché, come detto, primo o poi questo problema dovrà pur essere affrontato.

Una seconda domanda che si pone è la seguente: che cosa ne pensiamo dei modelli parlamentari non a bicameralismo perfetto ai quali ci siamo ispirati nel dibattito nel corso di questi anni? A questo riguardo, a me pare, e di ciò i colleghi Pastore e Boato me ne possono dare atto, che nel dibattito svoltosi nella passata legislatura non si è mai condivisa la proposta che ha avanzato, in tema di Senato, il centrosinistra. L'idea di una composizione mista del Senato a me non mi ha mai convinto perché tale composizione introdurrebbe dei meccanismi che rendono poi difficile stabilire l'origine della rappresentanza e, quindi, anche il ruolo di quell'assemblea. Non a caso nei paesi in cui vige tale composizione mista, Spagna e Belgio, quel meccanismo di rappresentatività funziona di meno. Io ero molto affezionato al Senato federale di ispirazione americana e, proprio per tale motivo, ho ritenuto giusto, come hanno proposto anche i rappresentanti delle regioni, introdurre un qualche appiglio federale quale potrebbe essere, ad esempio, la contestualità delle elezioni del Senato federale e delle assemblee legislative regionali. Tuttavia, mi sono reso conto che così facendo ci si scontra prima o poi con le contraddizioni irrisolvibili esistenti nel nostro sistema.

Pertanto, sempre fedele al mio dissenso nei confronti di forme a composizione mista, avanzo il seguente interrogativo: che cosa ne pensate se cominciassimo ad esaminare l'altra categoria di Senati federali, quella cioè ad elezione indiretta? Di questa categoria fanno parte alcune Camere alte estremamente forti come, ad esempio, quella tedesca. A tal punto forte che con una recente riforma si è addirittura intervenuti per ridurre la sua possibilità di intervento - diritto di veto - sulle leggi approvate al *Bund*. Ritengo che un meccanismo di elezione indiretta del Senato accompagnato ad una definizione di poteri legislativi forti, forse corrisponderebbe meglio alle nostre esigenze. In tal modo si

potrebbero risolvere alcuni problemi. Vi è il problema di ridurre il numero dei parlamentari? Benissimo, lo si risolve con un'unica Camera politica composta da seicentotrenta parlamentari; in tal modo il loro numero si ridurrebbe di trecentoquindici unità. Inoltre, i componenti del Senato federale sarebbero espressione delle regioni e, in generale, del sistema delle autonomie attraverso un meccanismo di elezione indiretta basato sul modello austriaco e francese, non su quello tedesco perché quest'ultimo è composto da rappresentanti dei governi regionali e, come tale, taglierebbe fuori completamente il sistema delle autonomie locali.

Inoltre, cosa ne pensiamo della proposta contenuta nella relazione dell'onorevole D'Alia, che ho apprezzato molto, che prevede, per la Commissione per le questioni regionali, di ripartire dal lavoro svolto dalle due Giunte per il regolamento nella scorsa legislatura? Il ragionamento proposto dal collega Vizzini, pur partendo da premesse condivisibili, giunge ad un paradosso perché, a parere del collega in questione, occorre evitare che l'unico canale di rapporto tra lo Stato centrale, le regioni e il sistema delle autonomie sia rappresentato dagli esecutivi. A questo proposito, desidero porre in rilievo che una cosa sono i rapporti tra esecutivi, un'altra cosa è la partecipazione di rappresentanti delle regioni e del sistema delle autonomie locali al procedimento legislativo. Bisogna, quindi, attuare quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Nella scorsa legislatura, come ha detto giustamente il collega Vizzini, si è cercato di porre mano a tutto l'impianto normativo; in questa legislatura, invece, si parla prevalentemente di attuare il Titolo V, quindi, di elaborare i principi fondamentali della legislazione concorrente e i livelli essenziali delle prestazioni, civili e sociali. Occorre, pertanto, una sede dove anche i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali possano sedere. Ma l'unico modo perché ciò possa avvenire è, a mio avviso, quello di rifarsi al testo elaborato nella scorsa legislatura dalle Giunte per il regolamento (i relatori

erano i colleghi Pastore e Boato). Perché dico ciò? Perché è necessario un compromesso - voglio usare appositamente questo termine - fra esigenze. La maggioranza, infatti, ha legittimamente l'esigenza che sul disegno di legge finanziaria il parere espresso dalla Commissione per le questioni regionali non sia contrario. Altrimenti, è necessaria una maggioranza rafforzata al Senato! E quale maggioranza esiste al Senato per portare avanti tale iniziativa? È impossibile. Non esiste. Si tratta, quindi di un'esigenza che aveva la maggioranza nella precedente legislatura e che abbiamo anche noi.

L'altra esigenza è quella di non esagerare. Infatti, a mio avviso, andrebbe benissimo che i rappresentanti delle regioni, dei comuni e delle province fossero espressione delle assemblee elettive, tuttavia - lo sapete benissimo - vi è stata un'enorme discussione per arrivare effettivamente al cosiddetto lodo Mancino, secondo cui i 22 rappresentanti sono eletti nei consigli regionali. Ciò non garantisce che siano tutti consiglieri, ma non prevede neanche l'opposto.

Penso che questo sia il punto di compromesso possibile, altrimenti parliamo del nulla.

MONICA DONINI, *Presidente dell'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna*. Signor presidente, saluto i convenuti e ringrazio i presidenti Violante e Bianco, perché si tratta di una bella occasione. Quindi, evito di fare la sintesi dei contenuti del dossier che è stato depositato ed accetto la sfida dell'interlocuzione diretta, sicuramente molto sollecitata dalla relazione di D'Alia, di cui parlerò e di cui ho apprezzato alcuni aspetti specifici, e chiamata in causa dall'intervento dei senatori Vizzini e Vitali, che abbiamo appena sentito.

Vorrei definire, senza dilungarmi molto, la cornice ideale nella quale mi muovo non solo io, ma, in generale, la Conferenza dei presidenti dei consigli e delle assemblee legislative.

Siamo impegnati in un'operazione vera e culturalmente importante; la chiamerei

la rifondazione nella cultura parlamentare in questo Paese. Quindi, non eludiamo questa sfida che, tuttavia, va coniugata in termini di innovazione della pratica, dei metodi, della politica e della democrazia. Di questo abbiamo parlato con il Presidente della Repubblica Napolitano recentemente. Infatti, siamo stati ascoltati da lui come rappresentanti del coordinamento nazionale.

È chiaro che ci interessa moltissimo stabilire il metodo corretto, perché è finito il tempo di una contrapposizione che presupponeva un altro contesto ed un altro quadro di riferimento (mi riferisco alle osservazioni di Walter Vitali di poco fa). A giugno, si è svolto un referendum che ci fa entrare in un'altra sfera del possibile di cui dobbiamo tener conto.

Inoltre, aggiungo che, avendo sperimentato anche metodi conflittuali (mi esprimo con molta franchezza) e dovendo perseguire obiettivi alti, che sono la qualificazione ulteriore del sistema democratico in questo Paese, conta il metodo, nel senso che il mezzo qualifica il fine quando, in qualche maniera, è coerente con esso.

Con ciò vorrei sottolineare che la via è quella non solo della collaborazione, ma anche dell'assunzione della piena responsabilità rispetto al dettato costituzionale. Non voglio fare una lunga dissertazione, tuttavia ci stiamo impegnando come assemblee, perché in questi anni abbiamo compreso alcuni fatti (come consigli regionali ci chiamiamo ognuno diversamente dall'altro).

Abbiamo compreso che è importante qualificare anche la nostra capacità di assorbire il compito costituzionale dell'indirizzo e del controllo e questo può qualificare fortemente il ruolo delle assemblee anche rispetto agli esecutivi. Quando parliamo di controllo, parliamo della capacità di far attuare le nostre leggi, di valutare se queste, per esempio, siano coerenti con le finalità e perseguano gli obiettivi per i quali sono state formulate. Si tratta di un tema tecnico ed operativo (in molte leggi sperimentiamo le clausole valutative), ma anche fortemente politico.

Per quanto riguarda il settore legislativo, siamo consapevoli che abbiamo la potestà, ma leggiamo anche i fatti. I rapporti annuali sullo stato di attuazione della legislazione, non solo quelli nazionali, ma anche quelli che molte regioni hanno imparato a fare positivamente e, secondo me, virtuosamente (infatti, abbiamo bisogno di approcci scientifici ai temi e di applicare il metodo scientifico, con raccolta dati ed osservazioni), ci mostrano uno stato dell'arte.

Forse, vorrei anche un mondo diverso, ma il qui ed ora (dirò una banalità) ci mostra una situazione in cui l'iniziativa legislativa è occupata dai livelli esecutivi per una elevata proporzione di casi (parliamo del 90 per cento). Questo mortifica il ruolo delle assemblee e dei consigli? Direi di no se impariamo davvero a qualificare l'iter legislativo, quindi il lavoro delle commissioni ed il ruolo dei nostri regolamenti. Quindi, dato che noi parliamo di sedi di raccordo, c'è un'esigenza che sentiamo molto come assemblee, che, di per sé, più che ai fini di una suddivisione dei poteri, concorre ad una qualificazione del metodo e della capacità di svolgere bene il nostro lavoro e alla possibilità di lavorare strettamente con Camera e Senato in questo momento. Questa è la richiesta che abbiamo avanzato recentemente attraverso un incontro con il Presidente Bertinotti: la costituzione di un gruppo di lavoro che partirà da gennaio, conferenza dei consigli e delle assemblee e Camera dei deputati, per i regolamenti. Una richiesta analoga avanderemo al Presidente Marini. Si tratta di una serie di strumenti di tipo concreto ed operativo.

Non sfuggo alle considerazioni più di sostanza e più vicine a queste sollecitazioni, considerando l'iter legislativo, in questo Paese, qualcosa che definisce in sé una evoluzione che è diventata complessa. Stiamo delegificando, stiamo facendo leggi di settore. Sono cambiate molte cose nella cultura e nella modalità; di questo dovremmo tutti acquisire un buon livello di consapevolezza e di competenza.

È chiaro che è importante definire le modalità con le quali sedi di raccordo

istituzionali abbiano il compito di definire gli spazi concertativi. A tale riguardo accetto le considerazioni che faceva Gaetano Sateriale precedentemente e non mi occupo delle conferenze, proprio perché ritengo siano piuttosto materia della Conferenza delle regioni (ho ascoltato con piacere Martini).

Per quel che riguarda il grande tema della Bicamerale e della sua integrazione, sono certa (rappresento in questa sede la Conferenza nazionale) che i risultati del lavoro delle Giunte per il regolamento, cui faceva riferimento Vitali, possano rappresentare un onorevole compromesso tra quelle che all'epoca erano state anche rivendicazioni forti.

Il fatto che, in questo caso, il metodo possa essere sostanza, che chi rappresenta i vari livelli regionali in quella sede sia indicato dalle assemblee e dai consigli, di per sé, stabilisce una rete di responsabilità rispetto al compito di riferire ai consigli stessi e di tenerli informati e partecipi nei luoghi della codecisione.

Questo deve essere lo spazio della Bicamerale allargata, ossia la capacità di intervenire in fase ascendente nella formulazione delle leggi. Prenderei in considerazione, per aggiungere un ulteriore elemento che possa perfezionare un accordo di compromesso, la proposta dell'onorevole Zaccaria, prevedendo forme in cui, non con una titolarità piena, ma con la possibilità di delega permanente, anche un rappresentante delle assemblee, senza aumentare il numero dei componenti della Bicamerale, votato dai consigli e dalle assemblee, delegato eventualmente dal componente effettivo, possa prendere parte a qualche iniziativa.

Non sfugge il tema posto da Vitali del qui e ora e della necessità di essere operativi, quindi, di far presto e bene un qualcosa che abbia efficacia.

È chiaro che i risultati della discussione, in cui non c'è stata una presa di posizione complessiva di sintesi sul funzionamento e sulle modalità di voto dentro la Bicamerale, dovranno senz'altro tener conto dell'attuale fase politica. Auspico

che si risolvano le attuali problematiche, perché c'è bisogno di dare questo tipo di contributo.

STEFANO COLOTTO, *Funzionario del dipartimento riforme istituzionali della CISL*. Signor presidente, mi richiamo a quanto detto nella prima audizione, del 13 ottobre, in merito alle questioni di carattere generale. Vogliamo solo richiamare la convinzione della CISL sulla necessità di interventi precisi e puntuali di attuazione del Titolo V e di eventuali integrazioni e correzioni ampiamente condivise su singoli aspetti, per concentrarci sul tema odierno, ovvero le sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione tra Stato, regioni ed autonomie locali.

Riteniamo che il problema relativo alla previsione di istituzioni di raccordo tra Stato e autonomie è, in ogni modello federale compiuto, un elemento di assoluto rilievo al fine di garantire la tenuta complessiva del sistema, e riteniamo altresì che la sua mancata definizione aumenti notevolmente il rischio di conflitti istituzionali. Attualmente, nel nostro sistema istituzionale, sono disponibili le sedi costituite dalla Conferenza Stato-regioni, dalla Conferenza stato-città e autonomie locali e dalla Conferenza unificata. Riteniamo che tale sistema debba essere potenziato, nel senso di riconoscere un ruolo istituzionale di maggior rilievo soprattutto alla Conferenza unificata, al fine di superare qualsiasi logica binaria rispetto alle altre conferenze, ma anche al fine di evitare il rischio che il suo ruolo venga interpretato come quello di una semplice sede burocratica. La Conferenza unificata e, più in generale, l'intero sistema delle conferenze devono svolgere appieno il ruolo proprio di sedi privilegiate di contatto tra gli esecutivi degli enti territoriali costitutivi della Repubblica e gli atti adottati nei rispettivi ambiti devono interpretare appieno la forte valenza politica che li caratterizza. Pur essendo investite, fin dall'origine, di funzioni amministrative, le conferenze, in particolare quella unificata, si configurano anzitutto come sede di interlocuzione politica.

In tal senso, come è stato già richiamato da precedenti interventi, riteniamo necessario dare piena attuazione all'accordo adottato nel giugno 2002 dalla Conferenza unificata, recante l'intesa interistituzionale per l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione. L'accordo si basa su una logica di federalismo cooperativo, mira ad improntare i rapporti tra gli enti locali della Repubblica su base collaborative, al fine di svolgere attività interistituzionali che consentano di pervenire ad una valutazione concertata dei più delicati temi e profili istituzionali e, nel contempo, di perseguire obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Questa impostazione ci sembra in linea con il modello istituzionale proposto con l'intera riforma del Titolo V che, nel tentativo di evitare meccanismi dualistici e competitivi basati su rigide separazioni di competenze, promuove il dialogo tra le istituzioni, le forze politiche ed i soggetti politicamente rilevanti.

Sotto un profilo operativo, riteniamo, ad esempio, che attraverso la Conferenza unificata potrebbe essere garantito quel pieno coinvolgimento che fino ad oggi non si è realizzato, o si è realizzato in maniera non sufficiente, delle regioni e degli enti locali nei diversi momenti della programmazione economica e finanziaria nazionale, a partire dal documento di programmazione economico-finanziaria, sino alla legge finanziaria, per arrivare alla definizione delle regole del patto di stabilità interno. Il sistema delle conferenze, comunque, consente un coordinamento soltanto degli esecutivi, mentre riteniamo necessaria la presenza di una sede istituzionale di coordinamento, anche a livello legislativo. In questo senso, l'integrazione, prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, della Commissione bicamerale per le questioni regionali con la presenza di rappresentanze delle regioni e degli enti locali, e la procedura cosiddetta aggravata possono costituire una prima soluzione, anche se provvisoria e parziale. Riteniamo, comunque, in questa

prima fase, che l'articolo 11 debba essere rapidamente attuato, integrando la Commissione.

Secondo la CISL, comunque, il problema del raccordo tra Stato, regioni ed enti locali va considerato in rapporto alla necessità di risolvere uno dei punti di maggior criticità della riforma del Titolo V, e cioè il non avere individuato una sede istituzionale di rappresentanza e di agibilità politica a livello nazionale per regioni ed enti locali. In tal senso, la creazione di un Senato delle regioni, tramite un intervento di riforma costituzionale, appare la soluzione idonea a costituire la base di un possibile equilibrio e di una possibile cooperazione tra le varie istanze di governo del Paese, e può costituire il luogo di regolazione tra unità ed autonomia, fondamentale, a tali fini, sia sotto il profilo della rappresentanza istituzionale delle regioni, sia sotto il profilo della loro competenza legislativa, consentendo una riorganizzazione della stessa maggiormente funzionale ad un sistema federale. Un modello di bicameralismo differenziato per composizione e per funzioni potrebbe consentire la risoluzione preventiva dei conflitti di competenza tra Stato e regioni, riducendo notevolmente il contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Ricordiamo, ma soltanto per inciso, che il Senato federale, previsto dalla riforma della Parte seconda della Costituzione, respinta con il referendum dello scorso giugno, non appariva in grado, secondo noi, di assolvere adeguatamente né le funzioni di rappresentanza politica né la funzione legislativa, essendo i rappresentanti delle regioni e degli enti locali depotenziati dalla mancanza del diritto di voto, essendo la rappresentatività delegata alla sola elezione contestuale di senatori e consiglieri regionali ed essendo previsto un meccanismo di formazione delle leggi eccessivamente complesso e farraginoso.

Svolgo ulteriori brevissime considerazioni, rilevanti dal punto di vista della CISL e del sindacato, sul tema delle sedi di raccordo, di consultazione e di codicisione. Tali sedi, a nostro parere, devono essere svolte in ordine ai consigli delle

autonomie locali ed, in parte, anche ai consigli regionali dell'economia e del lavoro. Riteniamo importante la presenza dei consigli delle autonomie locali, previsti in tutte le regioni che hanno riformato gli statuti ai sensi dell'articolo 123 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto organismi di rappresentanza e di partecipazione delle autonomie locali, finalizzati a favorire l'intervento delle stesse nei processi decisionali della regione, ad esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra regioni ed enti locali, e a verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali. Riteniamo, inoltre, che tali organismi dovrebbero essere aperti all'interlocuzione con le forze sociali, ai fini di una migliore definizione e della promozione dei vari aspetti delle politiche riguardanti lo sviluppo locale. In tal senso, valutiamo positivamente anche l'istituzione, avvenuta in diverse regioni, dei consigli regionali dell'economia e del lavoro quali organi di consulenza del consiglio e della giunta regionale, che contribuiscono all'elaborazione degli atti normativi e degli atti generali e settoriali relativi alla programmazione economico-sociale e territoriale regionale, nonché agli interventi di rilevante interesse per lo sviluppo sostenibile della regione.

Attraverso i CREL (consigli regionali dell'economia e del lavoro) è possibile creare un collegamento stretto tra le istituzioni, il mondo produttivo, le forze sociali, orientato alla consultazione, alla mediazione ed alla concertazione tra tutti i soggetti implicati nello sviluppo del territorio. Auspichiamo, quindi, una rapida istituzione di questi organismi anche nelle regioni che ne risultano tuttora sprovviste.

ANDREA PASTORE. Signor presidente, vorrei rivolgere alcune domande ai nostri ospiti, con una doverosa premessa. Si è detto, all'inizio dell'audizione, che la stabilità è un valore di per sé. Concordo con tale affermazione, anche se mi potrei porre, polemicamente, la domanda su quanto sta avvenendo su alcuni assetti di organizzazione dello Stato, che sono stati

oggetto di interventi piuttosto radicali. Infatti, la stabilità non riguarda solo il quadro costituzionale, ma, in maniera più complessiva, quello dell'organizzazione pubblica. La stabilità è un valore fondamentale. Bisogna, tuttavia verificare quali sono i punti della riforma del Titolo V che possiamo acquisire.

Nella mia breve introduzione, ho dato due modestissime indicazioni. La prima riguarda i temi sul tappeto. La seconda riguarda l'insegnamento che abbiamo avuto in cinque anni di esperienza, soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La Corte ci ha insegnato, e credo che su ciò dobbiamo tutti convenire, che i due pilastri della riforma sono il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione. La sussidiarietà opera sul piano dei contenuti, la leale collaborazione sul piano dei processi e direi che questo secondo aspetto della problematicità attiene al tema odierno.

Per quanto riguarda i contenuti, avremo occasione di discutere. Ritengo che non si possa parlare di interventi minimi sui contenuti, probabilmente occorrerà semplificare molto il testo della riforma del Titolo V, valorizzando il principio di sussidiarietà, in combinazione con l'attuazione del principio di leale collaborazione.

Sul piano dei processi, dagli interventi odierni sono provenute molte indicazioni. Una tra le indicazioni, che tra l'altro anch'io ho offerto nella mia breve relazione introduttiva, è l'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali. Sono stato correlatore al Senato del provvedimento istitutivo di tale Commissione, insieme al Presidente Mancino; per la Camera lo sono stati due illustri colleghi deputati. Non possiamo nasconderci le difficoltà che sorsero per giungere ad un testo sufficientemente condiviso, ma dobbiamo, al di là di tutto ciò, porci il problema che, in gran parte, ha sollevato il collega Vizzini, ossia la necessità che in tale Commissione, che potrebbe divenire una piccola «terza Camera», vi sia una rappresentanza del livello legislativo e non del livello esecutivo da parte delle regioni e degli enti locali.

Pongo un altro problema, pur apprezzando e non poco che vi sia un luogo dove confrontarsi ed arrivare a conoscere meglio le problematicità di certe scelte. La Commissione bicamerale integrata, almeno per quanto riguarda le procedure, funziona a senso unico (ho sempre detto che è unidirezionale), cioè va verso la legislazione dello Stato ma non vi è nulla che ci consenta di dire che le sue decisioni impegnano, o comunque coinvolgono, il campo legislativo delle regioni. È un po' un paradosso di questa piccola Camera, che dovrebbe fungere da soggetto di consultazione o concertazione « leggera » tra Stato e regioni, o meglio tra i legislatori dei vari livelli. Infatti, impegna il legislatore nazionale e non i livelli locali.

Da questa, come da altre considerazioni, che non svolgo ora per non allungare troppo il mio intervento, ritengo che sia opportuno ed utile procedere sulla strada indicata, senza però nascondersi i limiti della soluzione. Non possiamo nascondersi le difficoltà per arrivare a formulare, ancorché con ampia maggioranza parlamentare, un testo di riforma costituzionale che sacrifichi uno dei due rami del Parlamento e che ponga gli stessi parlamentari in una situazione di grande contrasto interno, istituzionale e personale, vedendo ridotto il proprio ruolo dalla trasformazione da bicameralismo perfetto in bicameralismo differenziato o dalla trasformazione del Senato in Senato federale o comunque di uno dei due rami del Parlamento in qualcosa di diverso da quanto è attualmente.

Vi è, da un lato, la difficoltà di un percorso che attui la leale collaborazione, almeno a livello parlamentare, nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e, dall'altro, la conferma della volontà di modificare il sistema bicamerale. Dobbiamo renderci conto delle enormi difficoltà esistite in passato, e che si ripresenteranno in futuro, che hanno portato a scegliere soluzioni che hanno ricevuto critiche da parte dell'allora opposizione. Vi è la necessità di

realizzare una Camera delle autonomie, per quanto possibile più vicina alla Camera che dovrà essere trasformata.

La mia è una testimonianza. Considero importante chiedere ai rappresentanti delle autonomie se ritengano che la « Bicameralina » integrata soddisfi, ed eventualmente in che misura, l'esigenza della leale collaborazione, che rappresenta, ormai, un cardine del nuovo sistema federale.

PRESIDENTE. Lei, senatore, ha opportunamente messo in luce l'aspetto che la « Bicameralina » è prevista come soluzione transitoria in vista della risoluzione della questione del bicameralismo.

ROBERTO ZACCARIA. Al senatore Pastore volevo chiedere se la competenza della « Bicameralina » non interferisca su tutte le questioni che attengono, ad esempio, alle « leggi cornice ». La materia della legislazione di principio va a toccare le competenze regionali. Mi aveva colpito l'efficacia dell'esempio proposto del carattere unilaterale della « Bicameralina », cioè l'attività consultiva verso la competenza parlamentare. Ma, nel momento in cui la competenza parlamentare tocca materie di competenza regionale, essa non ha carattere unidirezionale.

ANDREA PASTORE. È un problema che mi fa piacere sia stato colto.

GIANPIERO D'ALIA. La « Bicameralina » è limitata perché è « limitata » la legge che ne prevede l'istituzione. L'inserimento delle autonomie nel procedimento legislativo statale, con riferimento alle norme cui si richiamava il collega Zaccaria, presupponeva la circostanza che dovesse cambiare il sistema di tutela dinanzi alla Corte costituzionale. L'intento di costituire la « Bicameralina », ancorché in via transitoria, era quello di un effetto deflattivo sul contenzioso. Nel momento in cui non vi è questo raccordo, la funzione è « geneticamente » limitata.

Detto ciò, volevo integrare la domanda rivolta dal collega Pastore ai rappresen-

tanti degli enti locali, ANCI e UPI. Il presidente Martini si è detto d'accordo sull'unificazione delle conferenze, ancorché a composizione variabile. Raggiungiamo ancora - diciamo così - per grandissime linee, ma sarei interessato all'opinione delle autonomie locali sulla circostanza che si giunga a tale unificazione senza che, da come ho compreso, cambi di molto la situazione attuale.

Inoltre, riferendomi ad un aspetto specifico emerso in sede dei lavori del Comitato paritetico, di cui abbiamo parlato, cioè la composizione della « Bicameralina » con riferimento ai rappresentanti delle province e dei comuni, è stata formulata un'ipotesi di prevedere l'elezione di secondo grado, attraverso la designazione dei rappresentanti delle autonomie da parte dei consigli regionali per le autonomie locali. Abbiamo due problemi: capire in primo luogo quale sia la situazione di questi consigli in ogni regione, con riferimento alle regioni a statuto ordinario, e, in secondo luogo, come tutto ciò si collochi in riferimento alle regioni a statuto speciale, dove la previsione di tali consigli è affidata alla specialità dello statuto. È un aspetto di natura concreta che interessa molto ai fini del nostro lavoro.

CARLO VIZZINI. Ho ascoltato con interesse l'osservazione del collega Zaccaria. I provvedimenti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sono assegnati dai Presidenti dei due rami del Parlamento, che non possono che assegnare quelli di competenza del Parlamento. Bisognerebbe rivedere il tutto, per arrivare ad una situazione che potrebbe essere giusta ma, allo stato attuale, non tecnicamente possibile.

Ringrazio per il lavoro svolto nella passata legislatura dalle due Giunte per il regolamento (ho visto che vi è anche il collega Boato): hanno lavorato con grande impegno. È bene che si sappia (non so se ne siano a conoscenza i rappresentanti delle autonomie) che il massimo compromesso possibile che si raggiunse è una formula secondo la quale vi è un voto separato delle componenti, per cui, se lo

scontro fosse tra territorio e rappresentanze partitiche, sarebbe sufficiente far mancare il numero legale di una delle due componenti per far sì che la Commissione non deliberi mai. Era un meccanismo molto complesso che prevedeva una parte composta da deputati e senatori eletti direttamente dal popolo ed un'altra parte eletta dalle assemblee, ovviamente all'interno delle loro rappresentanze. Credo che per le autonomie locali si fosse raggiunto un ragionamento di designazione da parte delle associazioni ANCI ed UPI, non Lega delle autonomie. Si era trovata una formula che, di fatto, porta a far sì che o si determina in qualche modo un consenso oppure basta che una delle componenti si allontani, facendo mancare il numero legale, perché l'organo non sia più in grado di legiferare. Allora, se in questa legislatura si volesse fare un lavoro diverso, dovremmo superare questo schema. Diversamente, dobbiamo essere consapevoli che, molto spesso - soprattutto quando si tratta di provvedimenti finanziari, dove ci sono interessi ragionevolmente contrapposti -, si ragiona al di là delle rappresentanze politiche (il sindaco di una grande città o il presidente di una grande regione rappresentano gli interessi di quella regione e non solo della parte politica che ha una rappresentanza nazionale).

Dobbiamo aver presente che lo sforzo della passata legislatura arrivò sin lì e oltre lì non si andò.

ANDREA PASTORE. Probabilmente, il collega Vizzini, avendo vissuto sulla pelle l'esperienza di questi approfondimenti, ha colto che, tra l'altro, le decisioni della « Bicameralina » allargata non vincolerebbero le regioni; vincolerebbero il Parlamento per quanto riguarda le modalità di votazione, ma non assicurerebbero un grado di accettazione sostanziale delle deliberazioni assunte attraverso la « Bicameralina ». Ho insistito sul Senato federale per un motivo. A me piacerebbe adottare il sistema tedesco, soprattutto riformato, ed ho chiesto una seduta per approfondire le tematiche degli Stati che hanno attuato il federalismo in maniera efficiente; però,

se guardassimo la riforma del sistema tedesco, vedremmo che nei momenti critici tutto passa attraverso un coinvolgimento del Bundesrat, cioè della Camera delle autonomie.

Se non esiste una Camera delle autonomie che sia tale, è difficile poi che si realizzino quei processi che possono portare a definire i contenuti o le responsabilità in maniera non conflittuale ma collaborativa tra i vari livelli di governo. Quindi, è un problema aperto, e vorrei avere dai rappresentanti delle autonomie, degli enti locali e delle regioni, almeno l'indicazione della consapevolezza di queste problematiche, anche rispetto - mi collego alla domanda del collega D'Alia - alla questione del coinvolgimento del consiglio regionale delle autonomie perché, a mio sommo avviso, la previsione costituzionale attuale è « leggera ». Vediamo alcuni statuti; assolutamente non ritengo che siano tutti uguali. Possiamo prevedere che l'attuazione statutaria da parte delle regioni ne faccia dei modelli e dei soggetti istituzionali « leggerissimi »; invece, sarebbe opportuno un coinvolgimento a livello istituzionale, anche per determinare i livelli di rappresentanza in questi organismi.

PRESIDENTE. Naturalmente, se qualcuno dei colleghi è già intervenuto e vuole intervenire su questi punti, può farlo, anzi, visto che trattiamo argomenti molto concreti, ci aiuterebbe.

LAURA FORIN, Funzionario del dipartimento politiche territoriali della UIL. Signor presidente, cercheremo di rispettare i tempi europei, aggiungendo delle riflessioni sul tema trattato oggi, che andranno ad integrare il documento che abbiamo predisposto. Entrando quindi nel merito, come abbiamo già avuto modo di esplicitare nelle precedenti audizioni, abbiamo definito la riforma del Titolo V un po' « zoppa », in quanto non prevede l'istituzione della Camera rappresentativa delle regioni. Pertanto, non c'è dubbio che, in attesa della sua istituzione, vadano ricercate nel frattempo nuove forme e sedi di

raccordo, di consultazione e di codecisione tra i vari livelli istituzionali, in quanto l'attuale sistema prevede molteplici sistemi di raccordo, quali la Conferenza Stato-regioni, la Conferenza delle autonomie e la Conferenza unificata. Ciò ha comportato - e a titolo esemplificativo lo possiamo riscontrare anche con la recente concertazione sulla legge finanziaria - che le regioni sono andate per proprio conto, siglando un loro accordo, mentre le autonomie locali hanno dovuto rincorrere gli eventi.

Proprio per questo, a nostro avviso, occorre una riforma del sistema delle conferenze. In quest'ottica, prevediamo che i momenti concertativi degli enti locali debbano essere previsti a livello regionale con l'istituzione dei Consigli regionali delle autonomie locali. In attesa dell'istituzione della Camera delle autonomie locali, occorre che si dia finalmente attuazione alla Commissione bicamerale per gli affari regionali, che preveda la presenza permanente delle rappresentanze delle regioni. Poniamo a questo punto l'attenzione su un tema delicato, ovvero quello della rappresentanza. A nostro avviso, gli esecutivi devono trovare la loro rappresentanza nel sistema delle conferenze, mentre i consigli nella Bicamerale, equiparando di fatto i vari ruoli istituzionali (quindi, Governo e giunte per le questioni amministrative e il Parlamento e i consigli per le questioni legislative). Non c'è dubbio che occorra una riflessione sul ruolo dei consigli - che, di fatto, oggi sono quasi espropriati delle loro funzioni - e che l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle regioni, cosa che la UIL ritiene assolutamente positiva, abbia, di fatto, sminuito il ruolo e le funzioni dei consigli.

Per questo, la UIL auspica che si debbano ricercare adeguate soluzioni per un riequilibrio dei poteri tra giunte e consigli, ciò per valorizzare a livello regionale il ruolo di legiferare e di programmare, mentre a livello locale quello di indirizzo e di controllo delle amministrazioni. Sono queste le riflessioni che portiamo al dibattito odierno, consapevoli che, una volta attuata la riforma del Titolo V, si aprì-

ranno questioni delicate nel territorio sul ruolo tra chi governa e chi è preposto al controllo. Così come crediamo che a livello regionale occorra una forte dose di chiarezza, ribadendo che il ruolo della regione è quello di programmare, legiferare e non di governare, anche se i presidenti delle regioni, nell'accezione comune, vengono definiti governatori.

MARIA TROFFA, *Responsabile dell'ufficio riforme istituzionali della CGIL*. Ringraziamo ancora i presidenti per questa nuova occasione di confronto. Noi concordiamo con l'affermazione che è stata fatta nell'introduzione, cioè che la questione delle relazioni fra Stato, regioni e autonomie locali è indubbiamente una tematica che va approfondita e affrontata al più presto, essendosi evidenziata in questi anni una problematicità che anche la Suprema corte ha voluto sottolineare in più sentenze. La carenza fin qui registrata è stata accentuata, a nostro parere, dalla mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali. Ci pare opportuno ribadire preliminarmente quanto già affermato nell'audizione del 13 ultimo scorso nelle considerazioni generali. Solo con un adeguato strumento di collaborazione e di cooperazione tra istituzioni è possibile, a nostro parere, risolvere e gestire anche i problemi derivanti dall'adeguatezza o meno del riparto attuale delle competenze.

Solo in questo modo è possibile un'effettiva sussidiarietà, con raccordi che assicurino l'esercizio integrato delle funzioni legislative e amministrative.

L'attuazione dell'articolo 11, inoltre, può costituire una prima tappa — chiamiamola di prova, di verifica e di sperimentazione — per porre in futuro il tema della seconda Camera o Senato delle autonomie o come la si vorrà chiamare, per la comprensione dei compiti e del ruolo assegnati e per constatare nella pratica come sia necessario un ampliamento. È

infatti una sperimentazione che può tornare utile sia rispetto alle materie da affrontare in quella sede, sia rispetto alla necessità di presenza che si evidenzierà per quanto attiene la composizione. Può insomma esserci d'aiuto per il modo in cui proporre, un domani, la composizione della seconda Camera. Infatti, certamente si porrà il problema che poc'anzi è stato sollevato di chi sono i rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, problema che si pone ora per la Commissione e si proporrà in futuro per il nuovo organismo.

Anche a tal fine, mi pare che sia utile sperimentare. Credo che questo non debba costituire un problema, né un blocco alle decisioni. Ho sentito in proposito numerose proposte e certamente i rappresentati delle autonomie hanno approfondito la questione. A me pare di concordare con quanto proponeva Martini, nel senso che trovo opportuno non irrigidire la composizione, ma prevedere in qualche modo la possibilità di una flessibilità a seconda delle tematiche o degli argomenti da trattare.

Nella stessa ottica di collaborazione per gli interessi comuni, vanno approfondite le questioni attinenti al funzionamento del sistema delle conferenze che hanno avuto in questi anni un ruolo positivo — come è stato detto —, che però si è andato in parte sgretolando principalmente perché non si è tenuto conto delle novità introdotte dal Titolo V, specie nella legislazione statale. Quest'ultima questione ha costituito uno dei motivi preminenti dei conflitti istituzionali. È ovvio che, se l'articolo 114 viene osservato nella pari dignità, cadono molti dei motivi di conflitto che negli anni scorsi ci sono stati.

In conclusione, mi pare che la tematica sia stata fin qui abbastanza sviluppata; quello che a noi preme sottolineare è il concetto che, a nostro parere, le sedi di cooperazione sono fondamentali per la sperimentazione di qualsiasi innovazione. È solo attraverso un sistema funzionante e responsabile di tali sedi che è possibile

gestire sensatamente e nell'interesse della collettività, evitando conflitti, duplicazioni e anche dispersione di risorse.

PRESIDENTE. La ringrazio perché lei ha posto la questione della seconda Camera sulla quale credo che l'onorevole Franco Russo intendesse porre una questione.

FRANCO RUSSO. Grazie presidente, vorrei solamente rivolgere una domanda ed una sollecitazione perché, a parte l'intervento della rappresentante del CGIL Maria Truffa, che ha posto con molta nettezza la questione della seconda Camera, a me pare — ma non voglio giudicare in alcun modo perché ho ascoltato con interesse e rispetto quanto è stato sostenuto da vari rappresentanti delle regioni, delle autonomie locali e delle associazioni — che è venuta stasera, signor presidente, una sollecitazione molto forte dalla parte dei deputati e dei senatori sul tema di non fermarsi alla stabilizzazione di organismi già previsti e magari non attuati, come quelli dell'articolo 11 della legge n. 3 del 2001, ma di arrivare ad una richiesta esplicita riguardante il possibile sviluppo delle istituzioni italiane in relazione ad una seconda Camera. Non la chiamerò Senato perché non si tratta di eliminare una delle due Camere, ma di trasformare la seconda Camera: come ha precisato il senatore Vitali, non è un organo eletto direttamente ma indirettamente, sia da parte delle autonomie locali, sia da parte delle regioni che hanno anche competenza legislativa.

La mia, dunque, vuole essere oltre che una domanda anche una sollecitazione — che ovviamente nessuno è obbligato a raccogliere — ai rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, per chiarire se effettivamente sia sufficiente stabilizzare, arricchire, rendere più forte o anche realizzare la « Bicameralina » o la Conferenza unificata — perché di questo ho sentito parlare stasera — o se, invece, non si possa avere il coraggio di pensare insieme la chiusura del sistema, com'è previsto dal Titolo V, la quale non vi è stata,

attraverso una seconda Camera delle autonomie.

Mi si permetta la franchezza di giudizio; ho sentito una certa riluttanza ed anche un silenzio, come se non avessimo davanti a noi il problema di trovare comunque un raccordo che non sia né quello attuato indirettamente dalla Corte costituzionale, né quello attuato attraverso organismi a mio avviso abbastanza deboli, come la Conferenza unificata o anche la cosiddetta « Bicameralina », qualora noi la volessimo attuare. Pur rispettando l'esigenza della stabilità istituzionale e del non toccare i principi, mi chiedo se non si debba avere il coraggio di porre in discussione fra di noi — e questa a mio avviso sarebbe stata l'occasione — la possibilità di introdurre in Italia questa seconda Camera che, insieme alla clausola di supremazia, potrebbe effettivamente rendere governabile il sistema in maniera cooperativa e non conflittuale, come è avvenuto finora.

ENZO BIANCO, Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato. Io credo che ci sia una certa coerenza delle affermazioni complessive che sin qui sono state svolte dai rappresentanti delle regioni, delle province, dei comuni, dei consigli regionali e delle regioni, dai presidenti delle giunte, ma anche dai rappresentanti degli organismi sociali, sindacali e imprenditoriali che abbiamo ascoltato.

Nel complesso vi è stata — mi pare di poterlo dire in base alle considerazioni che sia il presidente Violante sia io, in occasione delle prime due sessioni, abbiamo svolto — una forte segnalazione di prudenza che può rappresentare il senso comune degli interventi che qui sinora abbiamo ascoltato. In buona sostanza, mi pare che uno dei segnali forti che sia stato dato è di attuare ciò che è stato già deciso e di non far permanere un clima di costante incertezza in materia di legislazione costituzionale, perché questo rende impossibile governare in un Paese in cui c'è bisogno, invece, di certezze e di punti di riferimento.

Dunque, questo è un quadro di coerenza, collega Russo, per quanto è stato detto sin qui - e direi con toni più o meno accentuati -, ma questo ha sostanzialmente un senso univoco, dovendo dare un titolo alle considerazioni sin qui svolte. Questa materia, se riguarda il tema del Titolo V, probabilmente può riguardare anche una materia più vasta e di grandissima importanza che non può essere sottaciuta, vale a dire la questione di quale debba essere il ruolo del bicameralismo perfetto ovvero di una Camera che rappresenti, nelle diverse modalità, gli interessi degli enti territoriali e delle regioni e, vista la specificità del caso italiano, eventualmente degli enti locali.

Vorrei altresì segnalare che il tema specifico dell'indagine conoscitiva - lo voglio ricordare - è « Attuazione e modifica del Titolo V ». Sappiamo tutti perfettamente che l'argomento relativo alla seconda Camera è sì importantissimo e di grande rilievo, ma non è il Titolo V, bensì riguarda l'altro aspetto essenziale del processo di legiferazione del nostro Paese. Il tema dunque è posto ed è chiaro, inoltre, che vi sono delle precise connessioni. Tuttavia, mi sembra di poter dire che anche il fatto che in questa seduta più volte sia stata reclamata un'attenzione nei confronti della tematica significa anche una particolare raccomandazione di prudenza. Infatti, il segnale è quello di attuare le cose che sono state già decise, piuttosto che rimettere sempre in discussione un quadro di stabilità di cui si avverte peraltro una grande necessità.

SARA AGOSTINI, *Segretario generale dell'UNCI*. Signori presidenti ed intervenuti tutti, vorrei preliminarmente osservare che il titolo stesso del presente incontro coglie appieno il senso profondo del rapporto che dovrebbe intercorrere tra l'amministrazione centrale e quelle periferiche. Ricordo che si discute innanzitutto di sedi, cioè dei luoghi deputati a consentire lo svolgimento delle tre funzioni fondamentali, vale a dire il raccordo, la consultazione e la codecisione, ciascuna delle quali è legata alle altre.

I rapporti tra Stato, regioni ed enti locali sono essenziali per la vita del Paese, in particolare per l'erogazione di servizi ai cittadini, per lo sviluppo delle attività produttive a livello territoriale, per la programmazione delle attività locali e per la creazione di un sistema integrato, moderno ed efficiente.

Appare evidente, dunque, l'importanza e la delicatezza delle funzioni assolte dalle istituzioni di raccordo, il cui ruolo, tuttavia, non risulta sufficiente. Sarebbe opportuno, pertanto, operare una valutazione sia del sistema delle conferenze in sé, sia delle decisioni assunte da tali organi. Non ci sembra, inoltre, che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, siano stati apportati cambiamenti significativi nelle forme di raccordo tra gli enti locali.

Per quanto riguarda la possibilità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie locali, si suggerisce di sperimentare tale integrazione, anche in tempi brevi, per verificare successivamente i risultati e decidere nel merito.

Si ribadisce, inoltre, l'importanza della funzione di raccordo con le autonomie territoriali, la quale, tuttavia, essendo svolta prevalentemente - o, a volte, esclusivamente - dagli organi esecutivi, ha prodotto evidenti inefficienze. Nell'ambito delle diverse istituzioni, infatti, risultano discrasie, disfunzioni e duplicazione di competenze, con conseguente aggravio di costi per le amministrazioni.

Ci permettiamo di suggerire una soluzione operativa che, a nostro modo di vedere, appare essere coerente, quella di creare un'istituzione *ad hoc*, costituita da rappresentanti delle amministrazioni sia centrali sia periferiche, che sia diversa dagli organi esecutivi. Tale istituzione dovrebbe avere il compito di analizzare e proporre le soluzioni più adeguate sia per la singola attività territoriale che per l'intero Paese.

ENZO GIANCARLI, *Presidente della provincia di Ancona*. Signor presidente, interverrò brevemente, poiché ho già par-

lato in precedenza per rappresentare le nostre posizioni.

Vorrei dire che concordo con il presidente Martini quando sostiene, con forza, che l'obiettivo del futuro sarà governare le competenze concorrenti, senza alcuna rigidità. Tuttavia, proprio perché non devono esservi rigidità, dobbiamo valorizzare la sede in cui si dovrà svolgere il confronto e, quindi, occorre conferire valore alla costruzione della decisione. Se ciò è vero, allora la Conferenza unificata non può essere l'unica sede di confronto tra diversi livelli di governo. Questa è la nostra posizione, anche se, ovviamente, possono essere previste sessioni particolari.

Ricordo che sono state chieste ulteriori precisazioni rispetto alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Siamo dell'avviso che essa debba essere costituita immediatamente, poiché, come è stato testè sottolineato anche nell'intervento del presidente Enzo Bianco, vi è l'esigenza prioritaria di avere certezze e punti di riferimento.

Pertanto, dobbiamo agire in fretta, e per farlo non si può che partire da lavoro già svolto. Mi riferisco al cosiddetto « lodo Mancino », nonché ai contributi offerti per la costruzione di tale lodo da altri autorevoli rappresentanti del Parlamento (come i senatori Vizzini, Vitali e Pastore, il deputato Boato e via dicendo). Riteniamo il lavoro già compiuto una soluzione di compromesso, e quindi siamo favorevoli a che vi siano rappresentanti nominati dalle associazioni.

L'eventuale costituzione della cosiddetta Camera delle autonomie rappresenta un'altra questione. Anche in tal caso, non riteniamo vi siano difficoltà, purché si tenga ben presente l'esigenza di agire in fretta. Nulla vieta di affrontare il tema della Camera delle autonomie e di giungere anche ad una decisione: sotto questo punto di vista, concordo con quanto affermato dal senatore Vitali. Pertanto siamo favorevoli ad un assetto che preveda da una parte una Camera « politica » (il senatore Vitali faceva riferimento all'attuale Camera dei deputati) e, dall'altra, un organo di rappresentanza territoriale, co-

stituito attraverso un'elezione di secondo grado. Credo che questa possa essere una soluzione accettabile.

PRESIDENTE. Ricordo ai presenti che il presidente dell'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna, Monica Donini, ha chiesto di replicare e che l'onorevole Boato ha domandato di intervenire.

Se non vi sono obiezioni, sospenderei i nostri lavori per un quarto d'ora. Alla ripresa, darò la parola all'onorevole Boato, in modo che la presidente Donini abbia maggiori elementi per rispondere; successivamente, si svolgeranno gli altri interventi.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 16,55, è ripresa alle 17,20.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori. Do la parola al deputato Boato.

MARCO BOATO. La ringrazio, presidente. Credo sia utile continuare questa interlocuzione e questa alternanza fra interventi di noi parlamentari e dei nostri ospiti, perché questo permette di approfondire i temi affidati al nostro esame insieme ai soggetti auditi quest'oggi. Poi, come ho già detto in altra circostanza, avremo le sedi e il tempo per approfondire il dibattito politico anche tra noi.

Affronterò quindi rapidamente alcuni punti. Un primo tema riguarda una questione che avevo sollevato in Senato sabato scorso: sarebbe stata opportuna e auspicabile la presenza di un rappresentante del Governo a queste nostre audizioni, ma nel frattempo vedo realizzata tale richiesta, e approfitto per salutare il rappresentante del Governo. Lo auspicavo non perché (e su ciò dissento da Vizzini) il Governo dovrebbe interloquire direttamente e subito, ma perché — al di là della lettura dei resoconti stenografici — è utile anche al Governo avere un'interazione, una consapevolezza delle problematiche che emergono. Un conto è la lettura dei testi, altra cosa è comprendere la dinamica del confronto che si sta realizzando in queste sessioni.

Proprio perché il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali non era presente e non poteva interloquire, vorrei dire a questo proposito che - per quanto io ho memoria dell'audizione che abbiamo svolto in Commissione affari costituzionali alla Camera, forse anche al Senato, ma non posso sostenerlo con certezza - non ricordo l'esclusivo riferimento, denunciato dal collega Vizzini, al raccordo fra gli esecutivi. Io ho memoria, e c'è anche un testo scritto, di una amplissima problematica che ci è stata prospettata all'epoca - devo dire che, forse addirittura al di là delle competenze specifiche di quel singolo ministro, investiva anche le competenze delle riforme istituzionali - e di una certa prudenza nell'affrontare la questione specifica dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, essendo quella materia di competenza esclusivamente parlamentare. Ho memoria, dunque, sia visiva che uditiva, del fatto che la questione è stata affrontata, ma c'è stato anche un rimando alle competenze del Parlamento.

Per fortuna, di questi nostri incontri c'è un resoconto stenografico, che lascerà una traccia importante ed utile, consultabile anche via Internet, oltre che sulla carta. Avrei voluto avere di fronte - ma non c'è più - il senatore Vizzini, per una interlocuzione critica, ma rispettosissima. Ho avuto la sensazione che, nel confronto di oggi, ci fosse una frenata abbastanza forte rispetto all'ipotesi di attuazione del più volte citato articolo 11. Al contrario, io ho memoria diretta - essendo stato uno dei relatori, insieme al senatore Pastore e altri, della materia nella Giunta per regolamento, in seduta congiunta Camera-Senato - che all'epoca, da parte del presidente Vizzini, c'era invece una grande sollecitazione e un notevole disappunto, perché i presidenti di Camera e Senato (allora Casini e Pera) non avevano dato seguito allo straordinario e complesso lavoro istruttorio realizzato insieme (non con Vizzini, che non ne faceva parte, ma con Pastore, con Mancino, che presiedeva quel Comitato, e con tanti altri).

L'intento di noi parlamentari è trovare le più ampie convergenze, possibilmente al di là delle divisioni di schieramento politico, che ci sono ma che, su queste materie, dovremmo riuscire a superare. Spero che non ci sia un cambio di atteggiamento nel passaggio di legislatura. Anche la questione della doppia maggioranza, nella Commissione integrata per le questioni regionali, fu all'epoca rivendicata dalla componente di centrodestra delle Giunte per il regolamento, e il più volte evocato senatore Mancino in quella sede era contrario. Io - per vocazione moroteo e incline alla mediazione, nonostante un passato un po' estremista -, imponendomi perfino su Mancino, dissi che quello poteva essere il terreno di mediazione possibile, dunque dovevamo accettarlo. E Mancino, devo dire, accettò. Fu quindi il centrodestra a richiedere all'epoca la doppia maggioranza, quella della componente « togata » (i parlamentari) e della componente « laica » (i rappresentanti delle regioni e delle autonomie).

Da questo punto di vista, convengo con moltissimi dei nostri interlocutori sul fatto che sia opportuno riprendere questo percorso, che non sarà nell'immediato compito delle nostre due Commissioni, ma delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato. Inoltre, come ha detto molto bene il relatore D'Alia - mi dispiace che al momento non sia presente, ma devo dire che la sua relazione è stata molto interessante ed equilibrata -, sarà necessaria probabilmente una legge ordinaria sulle norme regolamentari e forse anche una legge per la composizione della Commissione. Questo sarà ovviamente compito delle nostre Commissioni.

Forse da queste audizioni potrà venir fuori - se il presidente Violante e il presidente Bianco lo riterranno opportuno, come credo - una sollecitazione ai Presidenti di Camera e Senato per convocare le Giunte per il regolamento, ma questa volta con la forza derivante da questa audizione, che mi sembra non abbia registrato interventi contrari. Qualcuno ha detto che si tratta di una risposta parziale, iniziale, importante ma insuffi-

ciente: è esattamente così. È scritto nella norma, che D'Alia ha letto all'inizio della sua relazione, « in attesa della riforma del Titolo I ».

A questo riguardo ho apprezzato personalmente l'intervento svolto dal presidente Bianco prima della pausa, che invitava alla prudenza. Dobbiamo sperare non si ripeta ciò che accadde alla fine della XIII legislatura — comunque con procedimento molto più complesso —, quando si partì insieme in quest'aula, la Sala della Regina, Commissione D'Alema, e poi si arrivò da soli. Su quell'esperienza, devo dire, molti hanno svolto una riflessione autocritica. Lo stesso è avvenuto nella scorsa legislatura, su 53 articoli della Costituzione. Il primo progetto riformatore, però, è stato confermato dal referendum dell'ottobre del 2001, mentre il secondo è stato bocciato dalla consultazione referendaria.

Non vorrei che ricominciassimo tutto da capo. La tentazione, per quel che mi riguarda, è forte, avendo fatto parte della bicamerale De Mita-Iotti, della bicamerale D'Alema e di tutte le procedure avviate insieme in questi anni, ma francamente dobbiamo prendere atto di un referendum che ha bocciato un progetto onnipervasivo della seconda Parte della Costituzione e del blocco di un precedente processo riformatore (non tanto della Bicamerale in sé, ma del procedimento che ad essa seguì). Non credo che sia opportuno rituffarsi in questo *mare magnum*: affrontare subito — vedo Vitali qui presente, ma avremo altre occasioni per interloquire con lui — la riforma del Titolo I (il Senato, le regioni, l'autonomia) significa immergersi nuovamente in un tunnel da cui sarà difficile uscire. Prendiamo quindi alla lettera l'articolo 11, ipotizzato saggiamente come una forma iniziale, parziale, importante ma insufficiente, di sperimentazione forte (con norma costituzionale) dell'integrazione delle regioni e del sistema delle autonomie locali nel procedimento legislativo, e cominciamo a sperimentare questo, senza aspettare che anche questa legislatura trascorra. Per carità, siamo ai primi

mesi, ma ho esperienza di come passano i mesi e gli anni, senza che talvolta si arrivi a nulla.

Come dicevo, ho apprezzato l'invito alla prudenza, non relativamente al parlare di tali argomenti (ne stiamo parlando del resto tutti, o comunque in molti), ma quanto alla possibilità che da queste audizioni emerga qualcosa di più di un orientamento di massima, in base al quale tutti i presenti (parlamentari e non solo) saremmo favorevoli al superamento del bicameralismo perfetto, con l'istituzione di una Camera delle regioni e delle autonomie. Non appena proviamo a definire più nel concreto l'ipotesi, vengono a galla i distinguo e le differenze.

Vedo che i miei amici senatori sono andati via...

ROBERTO ZACCARIA. Qualcuno c'è!

MARCO BOATO. Mi riferivo ai senatori. Il senatore Pastore ha avvertito l'obbligo di segnalare le difficoltà che ci sarebbero nell'altro ramo del Parlamento, al Senato, e tali difficoltà le immagino. Questo è il paradosso di cui scrisse già Zagrebelsky, credo vent'anni fa: le istituzioni sono in grado di riformare tutte le altre istituzioni, ma hanno enormi difficoltà a riformare se stesse. È questo il paradosso della riforma, descritto in un saggio da Zagrebelsky prima ancora della Bicamerale, e purtroppo si è verificato.

Vorrei ancora aggiungere qualche osservazione. Abbiamo chiesto ai nostri interlocutori di parlare di sedi di consultazione, di cooperazione, di concertazione, benché quest'ultimo concetto non sia forse presente nel titolo: sono questi gli aspetti centrali, a livelli diversi. Per consultazione infatti si intendono i pareri, la cooperazione è una collaborazione non vincolante, e la concertazione è molto più forte.

Il quesito che pongo — non criticamente, ma riflettendo su questi temi ormai da molti anni, come molti dei presenti, se non tutti — concerne la difficoltà della concertazione sotto il punto di vista legislativo, implicando, come qualcuno ha detto, comportamenti conseguenti. Sono

d'accordo su questo, ma i comportamenti conseguenti possono significare che il Governo, fatta la concertazione, presenti un disegno di legge con i contenuti concertati; ma c'è la sovranità popolare, vale a dire il Parlamento, i consigli regionali e l'Assemblea regionale siciliana.

La concertazione che abbia riflessi (e non può non averli) di carattere legislativo è costretta a fare i conti con una sede che è espressione della sovranità popolare, che ovviamente può assumersi la responsabilità di recepire i contenuti di quella concertazione, ma senza alcun automatismo.

Se posso ancora formulare un'osservazione, vorrei affrontare un problema posto dal dottor Beretta, rappresentante della Confindustria. Mi è parso un problema reale, che invece non mi sembra sia stato raccolto da altri: è la questione del tempo, collegata al tema dell'efficacia e dell'efficienza delle decisioni politiche, legislative, nazionali e regionali, amministrative ai vari livelli.

Chiedo se, oltre a porci le questioni che stiamo sollevando in modo complementare, non dovremmo anche interrogarci sul fatto che in un sistema complesso (non possiamo semplificarlo oltre ogni limite) c'è un'eccessiva complessità e un'eventuale farraginosità dei processi decisionali. Dobbiamo individuare procedure, processi e contenuti che ci permettano di arrivare con più efficacia alle decisioni, con un più diretto coinvolgimento nel processo decisionale nazionale del sistema regionale e delle autonomie locali, e alla riduzione del contenzioso di fronte alla Corte costituzionale, ma non ad una procedura che si moltiplica all'infinito, priva del momento decisionale.

Ho sentito nominare un aspetto che - confesso la mia ignoranza - non conoscevo. Mi riferisco alla presenza, in alcune regioni, non solo del consiglio delle autonomie locali (previsto dalla Costituzione), ma anche di un consiglio regionale dell'economia e del lavoro. All'epoca della Bicamerale avevamo ipotizzato non di sopprimere il CNEL, ma di privarlo della copertura costituzionale; non è stato fatto, ma non credo sia travolgente l'impatto del

CNEL sui processi decisionali nel nostro Paese. Quindi, che oltre al consiglio regionale, oltre al consiglio delle autonomie, alla Commissione per le questioni regionali integrata, con maggioranze qualificate nel caso di pareri difformi, ci sia anche il consiglio regionale dell'economia e del lavoro (organismo di cui solo ora prendo conoscenza) mi lascia perplesso.

Non è un problema della Confindustria, ma del sistema paese, di un sistema che possa riuscire a prendere delle decisioni efficienti, efficaci e temporalmente adeguate.

MONICA DONINI, *Presidente dell'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna*. Ringrazio l'onorevole Boato, che mi consente in replica di fare alcune veloci, e spero sintetiche, considerazioni. Egli ha posto, dal nostro punto di vista - parlo al plurale perché ne abbiamo discusso in Conferenza nazionale -, un tema di fondo relativo al consiglio delle autonomie locali. È il tema delle ricadute della concertazione sull'iter legislativo (lo definisco in questo modo, anche se può sembrare un po' grossolano), soprattutto quando a livello locale la concertazione, a volte, esaurisce un sistema che, invece, a livello nazionale è più articolato e complesso.

È vero che stiamo attuando gli statuti delle regioni che si sono dotate di un nuovo statuto, anche attraverso l'istituzione del consiglio delle autonomie locali, in una fase in cui non sono stati sciolti alcuni nodi. Dunque, i consigli delle autonomie locali sono previsti, sono considerati importanti, sono i luoghi di trasmissione tra assemblee, consigli regionali e autonomie locali, in un'ottica di inclusione nel percorso legislativo, con un'idea di cooperazione istituzionale e di collaborazione, ma rischiano di sovrapporsi a strumenti concertativi di cui la giunta continuerà a disporre nella consultazione e nella relazione con le autonomie locali.

È un problema da risolvere, per poter stabilire le competenze, i diversi livelli e l'eventuale mortificazione derivante dalla cessione di spazi e di sovranità, a più livelli. Chiaramente i consigli e le assem-

blee regionali accettano di cedere, in nome di un'idea partecipativa importante, in rapporto con gli esecutivi. È uno dei temi in divenire, che dobbiamo affrontare. Ciò sarebbe utile anche per noi, perché in questo caso la titolarità è dei consigli, essendo in via di attuazione gli statuti di consigli regionali, e sarebbe importante acquisire anche questi punti di vista.

Stiamo procedendo, evidentemente. Alcune realtà, come la Toscana, hanno istituito il consiglio delle autonomie locali, ma siamo in fase di elaborazione e di sperimentazione.

Un'altra considerazione riguarda l'argomento, qui imploso in maniera interessante, della seconda Camera. Sono d'accordo con Enzo Bianco quando, nel suo intervento, afferma che non era argomento all'ordine del giorno; non posso esprimere, dunque, un'opinione in rappresentanza della Conferenza su questo tema, proprio perché abbiamo agito insieme sugli stimoli e sugli spunti che ci sono stati offerti. Tuttavia, permettetemi di offrire una chiave di lettura della fase in corso: se è vero tutto quello che nei lavori di queste giornate abbiamo elaborato, sull'attuazione del Titolo V, che già mette a disposizione alcuni strumenti di utilizzo immediato — quindi potenzialmente si può attuare il federalismo, si può integrare la Bicamerale, è possibile consolidare il sistema per ottenere un regionalismo forte, già attraverso la via del federalismo fiscale —, tutto questo allude ad una riflessione vera su chi concorre, ed ha la responsabilità come rappresentanza, a un interesse collettivo definito e chiaro (si rinnova infatti anche concettualmente il significato di interesse collettivo) e su chi in qualche modo rappresenta questa nuova idea di interesse collettivo, che deve tenere insieme esperienze politiche, territoriali, istituzionali così diverse. È chiaro che su questo gli strumenti da mettere in campo — come diceva l'onorevole Boato — sono ben altri, rispetto a quelli utilizzabili a Costituzione vigente. Però è una riflessione che dovremmo assolutamente fare, e sulla quale dovremmo aprire, con spirito di

innovazione e apertura, una fase costituente nel Paese, ragionando sull'articolo 138 della nostra Costituzione.

CARLO FERRONI, *Direttore generale dell'ANCE*. Rinnovo il ringraziamento ai presidenti Bianco e Violante per questa iniziativa e per aver invitato l'ANCE a partecipare. Abbiamo preparato una nota che consegneremo alla segreteria. Personalmente vorrei fare una sottolineatura: la valutazione che abbiamo fatto all'indomani dell'approvazione del Titolo V riguarda l'efficacia, l'efficienza e i tempi occorrenti per il funzionamento del meccanismo codecisionale tra Stato, regioni e comuni. Malgrado si avvertano gli sforzi verso un migliore funzionamento di questo processo codecisionale, sono ancora molte le carenze, le difficoltà, i ritardi.

Ho apprezzato il richiamo del presidente Bianco a stare sull'attualità, sull'immediato: bisogna subito intervenire per colmare le lacune esistenti. Quindi, potranno anche essere oggetto di discussione i processi di grande riforma costituzionale, ma quello di cui si avverte la necessità — nel momento in cui si parla di competitività del sistema Italia e di una strumentazione tale da mobilitare le risorse del Paese — è sanare le lacune esistenti.

In particolare, vorrei riferirmi al sistema di governo del territorio. Credo sia noto a tutti che il territorio, se ben infrastrutturato e collegato, è forse una delle carte vincenti nella competizione internazionale; ma il non essere ancora giunti ad un sistema di gestione completo ed ordinato crea problemi. La Corte costituzionale, con la sentenza che prima è stata citata (mi pare la n. 303), ha ben delimitato il campo di competenza del governo del territorio; però è mancata una normativa, sul governo del territorio, che indicasse i principi fondamentali della materia, motivo per cui sono proliferate una serie di normative a livello regionale, che hanno fortemente innovato sul sistema di pianificazione, adottando principi diversi a seconda delle zone. È una situazione giustificabile in virtù della diversa morfologia dei territori, ma —

portata agli estremi — crea delle difficoltà sul piano operativo.

Allo stesso tempo, abbiamo notato nel settore della tutela dell'ambiente e dei beni culturali un processo di accentramento amministrativo, che forse contrasta con l'obiettivo di efficacia e rapidità delle decisioni. Infatti la recente riforma, con il codice dei beni culturali e del paesaggio, ha affidato alla regione la possibilità di delegare alle province il processo di autorizzazione all'intervento sui beni di interesse storico; in questo modo è stata quindi divisa la competenza, precedentemente demandata ai comuni. Pertanto, il processo di autorizzazione relativo ai beni culturali e il processo per l'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi viaggiano su due piani diversi, con grande nocimento per l'efficacia dell'operazione.

Noi siamo dell'opinione che sia un *must* pensare al futuro prossimo; si può anche pensare al futuro più lontano, ma questo rischia di farci dimenticare gli obiettivi prioritari. Spesso infatti in Italia ci dedichiamo alle riforme e non pensiamo a far funzionare le normative già vigenti. Credo che in questo momento bisognerebbe puntare a questo.

È nostra intenzione presentarvi due piccole proposte. Innanzitutto condivido il discorso del presidente Martini in merito alla composizione delle conferenze a geometria variabile, ma a condizione che i variabili siano soggetti in grado di prendere decisioni e che ci sia una definizione temporale delle diverse fasi del processo codecisionale. Oggi accade che, se qualcuno deve preparare la documentazione per una certa riunione e non lo fa perché ha due linee di febbre, si rinvia tutto, con un danno piuttosto rilevante per l'economia generale, nonché per il sistema delle nostre imprese.

Partendo dal presupposto di una Conferenza Stato-regioni a geometria variabile, di grande autorevolezza, rafforzata nella struttura centrale, che mi sembra valida dal punto di vista qualitativo, ma molto ristretta dal punto di vista quantitativo, chiediamo se non si possa valutare la possibilità che la Conferenza elabori

annualmente un documento di programmazione del territorio, che assegni gli interventi in vista di obiettivi di coesione territoriale, dando così un po' di certezza sia agli enti locali, sia alle aspettative di operatori e cittadini. Non so quanto questo discorso sia azzardato, ma porsi delle *guidelines* all'interno delle quali muoversi potrebbe essere utile.

Un'altra proposta, forse più azzardata e meno meditata, è quella di trovare uno strumento di composizione dei conflitti tra province e comuni: si potrebbe pensare a un arbitrato regionale. Non so se questa proposta sia effettivamente praticabile; la lascio alla vostra attenzione, senza avere la pretesa di averla approfondita.

ISABELLA MARIA STOPPANI, *Vicepresidente dell'ALP*. Ringrazio i presidenti delle Commissioni. Ho sentito parlare di possibilità di impedire il ricorso alla Corte costituzionale da parte di un soggetto, e questo mi lascia molto perplessa. Sento parlare di conferenze nelle quali si arrivi ad un accordo, ma credo sia indispensabile intanto chiarire se stiamo parlando di funzione amministrativa o di potestà legislativa. Questo è estremamente importante anche per poter ricondurre ai soggetti componenti la funzione tipica istituzionale.

La risposta al quesito circa l'applicabilità dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è sicuramente positiva, ma ovviamente, trattandosi di una Commissione parlamentare, l'integrazione, secondo noi, dovrebbe essere fatta da parte di soggetti che svolgono la stessa funzione a livello regionale o locale, quindi esponenti dei consigli o comunque degli organi normativi.

Ho sentito dire che c'è troppa rigidità negli elenchi, nelle materie concorrenti, e così via. Con l'esperienza dei professionisti, soprattutto come giuristi, la sovrapposizione di pretese di potestà normativa soprattutto, e anche nella funzione amministrativa, porta ad un'incertezza del diritto da parte dei cittadini e dei soggetti, che noi verifichiamo anche nei contenziosi. Ci troviamo così di fronte alla difficoltà — non solo noi, ma anche i giudici

— di distinguere quali sono le normative da applicare, perché si sovrappongono procedimenti sia normativi che amministrativi. Quantomeno dal nostro angolo di visuale, dunque, sicuramente siamo per una maggiore rigidità degli elenchi, in maniera tale che vi sia una minore incertezza, soprattutto nell'ambito della potestà normativa concorrente.

Per quanto riguarda la funzione della Corte costituzionale, più che una funzione di raccordo, come mi sembra sia stato espresso nell'ultimo quesito di oggi, la Corte deve avere come compito istituzionale quello di identificare quale soggetto sia portatore della potestà normativa, quindi non deve fare altro che espletare la sua funzione. D'altronde, mi sembra di aver sentito nei giorni passati che il numero dei contenziosi è ragionevole. Anche l'esperienza tedesca, dopo l'ultima riforma, va nel senso di affidare alla Corte costituzionale il compito di dirimere tali questioni.

GIUSEPPE SVERZELLATI, *Direttore della Confservizi*. Riprenderò alcune brevi considerazioni che sono più ampiamente sviluppate nel documento che Confservizi ha presentato, anche se solamente nella tarda mattinata di oggi.

Lo strumento rappresentato dal sistema delle conferenze permanenti può essere sicuramente razionalizzato, come più voci hanno affermato. Probabilmente con modalità di funzionamento modificate, più codecisione e meno consultazione, come chiedeva il presidente Martini, esse rappresentano obiettivi raggiungibili.

La dimostrazione della rilevanza dello strumento è emersa proprio recentemente, in modo molto evidente, quando lo stesso non è stato compiutamente attivato in riferimento ad attività legislative di grande portata nazionale e regionale. Mi riferisco, in particolare, all'esercizio della delega per il riordino della legislazione in materia ambientale, il decreto legislativo n. 152. Abbiamo tutti perso un'ottima occasione e ne ha fatto le spese il Paese. Credo che

questo debba far pensare rispetto alla necessità di utilizzare effettivamente questo strumento per la codecisione.

Segnaliamo alcune modalità di intervento che possono portare un ulteriore miglioramento delle attività del sistema delle conferenze. Ad esempio, una maggiore informazione anche sugli atti preparatori, una maggiore informazione sulle attività tecniche di carattere propedeutico, nonché una maggiore divulgazione delle posizioni assunte dai rappresentanti istituzionali, potrebbero essere utili, per le forze sociali e per tutti noi, per orientare meglio la nostra attività e per avere elementi di conoscenza più approfonditi.

È sicuramente possibile un arricchimento del sistema delle conferenze finalizzato alla promozione di una maggiore trasparenza. Trascendendo dal tema specifico relativo alle autonomie, richiamo una proposta avanzata in una delle precedenti audizioni, che richiamava da parte nostra la necessità di individuare modalità di coinvolgimento, in modo trasparente, degli altri attori organizzati, che possono risultare direttamente interessati alle attività legislative mediante l'istituzione di apposite sedi di confronto tra le parti sociali, con procedure certe, sul modello ispirato alle istituzioni europee, ad esempio il Comitato economico e sociale che opera a livello comunitario.

Un accrescimento dei poteri normativi ed amministrativi delle regioni passa attraverso la possibilità, per le autonomie locali, di avere un'adeguata rappresentanza. Quanto ho detto prima è probabilmente nelle condizioni di rispondere a queste esigenze. Dalla realizzazione delle previsioni di cui all'articolo 11 della legge costituzionale potrebbero discendere, forse, problemi di armonizzazione dei canali di rappresentanza regionale e parlamentare, a livello di organi costituzionali. È un tema che è stato affrontato e noi auspichiamo che sia considerato un passo necessario. Comunque, per le difficoltà e per i problemi che vi stanno accanto, sicuramente, in una prima fase, questo passaggio deve avvenire con una forma di sperimentazione. C'è qualche dubbio che

questo nel futuro sia sufficiente a garantire corretti rapporti e avremo sicuramente necessità di parlarne.

Da ultimo, l'intervento sempre più frequente della Corte costituzionale come strumento di regolazione in sede di risoluzione del contenzioso tra Stato e regioni si pone come diretta conseguenza, da un lato, del talvolta inefficace ed inefficiente confronto istituzionale tra i diversi livelli territoriali, dall'altro delle attuali incertezze che caratterizzano il riparto delle competenze. È un tema che abbiamo già affrontato.

L'incentivazione e il miglioramento degli strumenti di raffronto tra Stato e regioni costituiscono senz'altro valide misure per la risoluzione delle attuali contrapposizioni. Già la volta passata abbiamo ipotizzato l'utilità di un filtro preventivo rispetto alla produzione legislativa, che possa essere lo strumento attraverso il quale il conflitto viene sanato ancor prima di nascere.

FRANCO QUARANTA, *Dirigente sindacale della CISAL*. Signor presidente, svolgerò alcune rapide riflessioni sul tema in discussione.

Per quanto riguarda il sistema delle conferenze, tale ruolo è rilevante, indubbiamente, per il fatto stesso di precedere il momento legislativo-normativo sui contenuti, contribuendo a risolvere *a priori* le questioni di conflitto e finendo forse con il togliere lavoro alla Corte costituzionale.

È anche vero, però, che molto spesso la valenza giuridica delle soluzioni concertate è superata dalla prevalenza politica nei lavori di tali organismi di raccordo, tenuto conto anche dei possibili condizionamenti derivanti dalle differenze di schieramento politico dei soggetti che sono istituzionalmente interessati.

In ogni caso, però, il sistema delle conferenze si va progressivamente consolidando, quale sede di reale partecipazione delle scelte normative ed anche regolamentari, che si riflettono in campo nazionale, costituendo, almeno sul piano teorico, valido esempio di leale collaborazione.

L'ampiezza delle materie devolute è tale, comunque, che sarebbe opportuno costituire una sorta di autorevole cabina di regia — qualcuno ha parlato di comitato specializzato — con il compito di delineare lo scenario delle strategie comuni interistituzionali tra Stato, regioni ed autonomie e, conseguentemente, programmare gli interventi di raccordo.

Altre forme di raccordo sono forse costituite, ma senza valenza giuridica, dai vari tipi di concertazione con le parti sociali, le cui risultanze sono recepite in sede prima politica e poi legislativo-normativa.

Vengo ora all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. La previsione transitoria, ma non attuata fino a questo momento, contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, costituisce senza dubbio una proiezione verso il superamento, da più parti auspicato, del bicameralismo perfetto. Questo è un problema strategico, che ovviamente esula dalle competenze di questa Commissione, pertanto lo consideriamo soltanto come traguardo. Tuttavia, un primo passo verso il superamento del bicameralismo perfetto è costituito proprio dall'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, con le rappresentanze istituzionali degli enti territoriali.

Tale previsione, pertanto, quale tappa di avvicinamento all'obiettivo finale, si ritiene debba essere finalmente attuata, costituendo oltretutto l'ingresso degli enti autonomi nella sede parlamentare, con conseguente miglioramento delle reciproche relazioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, al di là del fatto che sia unilaterale o meno la proiezione dei lavori di questa Commissione.

Certamente, detta integrazione presuppone un'attenta analisi parlamentare, al fine dell'individuazione degli enti autonomi che saranno chiamati a farne parte, che concretamente saranno poi, di volta in volta, chiamati ad integrare la Commissione stessa; ma sarà anche necessario definire il loro *status* di partecipanti a tale

organo legislativo. Abbiamo già sentito delle numerose problematiche sorte nel passato.

Per quanto riguarda l'esercizio della funzione istituzionale di raccordo, si ritiene che debba essere superata l'attuale situazione di fatto che vede, da un lato, l'esercizio *ex ante* di tale funzione istituzionale di raccordo, riservata agli esecutivi centrale e locale, e dall'altro la soluzione *ex post* di ogni vertenza affidata *extrema ratio* alla Corte costituzionale nel suo ruolo di regolazione del contenzioso tra Stato e regioni. Si rinnova conseguentemente l'invito a riflettere sulla necessità di una cabina di regia composita e rappresentativa delle istituzioni interessate, in grado di effettuare analisi rapide delle urgenze connesse alle materie devolute e di programmare conseguenti momenti di raccordo. Potrebbe svolgere questo compito la Commissione parlamentare integrata di cui all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sopra esaminata? Grazie dell'attenzione.

LUCIANO D'ULIZIA, *Presidente dell'UNCI*. Signor presidente, ringrazio lei e il senatore Bianco, presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, perché ritengo che l'occasione che è stata offerta al Parlamento nel suo insieme e, soprattutto, alle forze sociali sia unica ed importante.

In premessa, vorrei dire che la finalità che noi ci siamo posti e che, credo, tutti cercano di perseguire è quella di realizzare un sistema paese all'altezza della situazione. Quando si parla di sistema paese si intende fare riferimento alle istituzioni, alle componenti politiche e sociali, alle componenti economiche del Paese stesso. Tuttavia, la sensazione che ho avuto è che, usando un vecchio adagio, « mentre a Sagunto si combatte a Roma si discute »: da una parte, combatte il sistema delle imprese, combatte il sistema sindacale, combatte il sistema associativo, dall'altra parte si discutono riforme che poi vengono bocciate e non vengono comprese dal Paese.

Ribadisco, per questo, un richiamo che è stato espresso da tutti — in particolare, ringrazio il presidente Bianco —, il richiamo alla concretezza. Noi rischiamo, caro presidente Violante, di andare verso soluzioni strumentali, e non verso quelle funzionali di cui il Paese ha bisogno. Il sistema paese deve competere e deve qualificarsi, in Europa e nel mondo, non solo per la sua antica saggezza e per il suo appellativo di patria del diritto, ma anche per il fatto di avere un diritto fruibile e spendibile.

A mio parere, dobbiamo passare dalla legislazione concorrente alla legislazione convergente. Diversamente rischiamo di fare un esercizio meramente teorico, privo di una sua funzionalità pratica. Di esercizi teorici, che peraltro sono inutili, ce ne sono già tanti. Bisogna, invece, rimanere con i piedi per terra, come diceva qualcuno prima di me.

Ho visto, nelle tre giornate passate, che esiste una trasversalità delle problematiche. Ogni volta che affrontiamo qualsiasi tema, dei quattro che stiamo approfondendo, notiamo che c'è una trasversalità delle problematiche: le dicotomie si ripresentano, così come le contraddizioni e le controfunzionalità. Occorre, per questo, trovare un nuovo metodo legislativo, un metodo innovativo. Noi siamo andati avanti con una legislazione che sostanzialmente viene definita *ex post*: una volta varata la legge, nel momento in cui essa trova difficoltà nell'attuazione a livello territoriale, cerchiamo di rimediare modificandola, in alcuni casi senza riuscirci.

A tal proposito, cito l'esempio di questi giorni del decreto-legge sulla fauna selvatica. Dopo aver prodotto una legislazione, seppure per decretazione, non siamo riusciti a trasformare il decreto in legge dello Stato. Con quali conseguenze? Che l'Unione europea ci penalizza sul piano dell'economia agraria. Ancora una volta, dunque, abbiamo constatato l'incapacità del nostro sistema legislativo, lasciando perdere le questioni di parte, di centro-destra e centrosinistra. Il risultato è che il sistema nel suo insieme — le organizza-

zioni venatorie e, soprattutto, le imprese agricole — registra una situazione di stallo e di perdita.

L'innovazione legislativa deve guidarci, perché se restiamo con le regole oggi vigenti, senza rinnovarle e adeguarle, non troveremo mai la soluzione ai nostri problemi. Quando noi parliamo di testi unici, non ne parliamo in termini tradizionali...

PRESIDENTE. Mi scusi, può attenersi alle questioni che trattiamo oggi?

LUCIANO D'ULIZIA, *Presidente dell'UNCI*. Mi sembrava di farlo, ma forse sono andato fuori tema. Come dicevo, quando parliamo di testi unici, non ne parliamo nel senso classico del termine, ma ci riferiamo a testi unici che devono essere condivisi dal punto di vista legislativo. Occorre, quindi, un'innovazione sostanziale della prassi legislativa, per arrivare alla soluzione del problema.

Un'altra questione che intendo affrontare si riassume in questo modo: dal bicameralismo perfetto al bicameralismo d'effetto. È inutile che cerchiamo di confrontare le istituzioni in relazione ai poteri che intendiamo dare loro, se non le relazioniamo agli effetti che questi poteri devono realizzare. Quando si afferma che il bicameralismo perfetto è ormai superato come *moloch*, io dico che forse occorre ripensare questo superamento, che è avvenuto con delle riforme che sono state bocciate dal popolo. Il popolo italiano non è d'accordo sulla Camera delle regioni, altrimenti non avrebbe bocciato il referendum.

Ci sono degli strumenti che non abbiamo mai usati. Il collega Boato ha ricordato il CNEL. Sono stato 15 anni consigliere del CNEL e posso dire che nessuna potenzialità del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è stata esercitata. Prima di creare nuove istituzioni, allora, cerchiamo di capire perché non funzionano quelle già esistenti. Cerchiamo di innovare, sostanzialmente, il metodo legislativo. Questo è il vero problema. Noi siamo costretti a usare un metodo legislativo che è quello di sempre,

non adeguato alla nuova situazione mondiale ed europea.

Con questa prassi legislativa riusciremo a trovare la soluzione? Oppure occorre innovare anche il metodo legislativo e fare non tanto un esercizio *ex post*, ma un'analisi *ex ante*? Insomma, prima cerchiamo l'accordo di tutte le istituzioni e poi realizziamo la definizione legislativa. È una domanda che pongo a me stesso e ai nostri interlocutori.

GIUSEPPE TRIPOLI, *Segretario generale di Unioncamere*. Ringrazio il presidente Violante e il presidente Bianco per l'opportunità che ci danno di esprimere le nostre opinioni nell'ambito di questa importante indagine conoscitiva. Sarò sintetico, addirittura telegrafico, signori presidenti, a beneficio di tutti.

Farò una brevissima riflessione sul tema che oggi è in discussione, facendola precedere da una altrettanto breve, ma a mio avviso importante, premessa. Come sistema delle camere di commercio, da tempo segnaliamo una lacuna — per carità, si tratta di una lacuna non grave, e tuttavia significativa, che noi abbiamo evidenziato più volte — nel nostro assetto costituzionale. La lacuna è relativa al riconoscimento e alla valorizzazione — riconoscimento e valorizzazione che ci sono stati nei fatti e in molti passaggi legislativi ordinari, ma non a livello costituzionale — della realtà delle autonomie funzionali. Il fenomeno delle realtà istituzionali ad autonomia funzionale è emerso in questi anni e non ha avuto la possibilità di inserirsi nel contesto dell'ordinamento costituzionale, a beneficio dello stesso ordinamento.

Non richiamo qui le ragioni dell'emersione di questo fenomeno, se non quella fondamentale, ossia il fatto che una società complessa non può organizzarsi se non in forme istituzionali diverse, plurali, non monotipiche, ma in una pluralità di tipi. Inoltre, l'organizzazione per territorio, in base al principio della rappresentanza generale, fondata sul circuito politico della rappresentanza, è sicuramente il circuito organizzativo fondamentale, ma

accanto a questo ce ne sono altri. Ad esempio, mi riferisco a quella realtà rappresentata da problemi e da esigenze che si esprimono in funzioni pubbliche che non riguardano tutti, ma interessano un settore della società, che può essere il settore della *business community*, della ricerca, delle università, e via dicendo. Ecco, queste realtà hanno dimensione pubblica e istituzionale forte e piena, pur non essendo enti a rappresentanza generale.

Percorro rapidamente i passaggi per cui in questi anni - direi dal 1997, dalla legge n. 59 sul decentramento, firmata dall'allora ministro Bassanini - c'è stato uno sviluppo e un radicamento di questo concetto, non solo a livello effettuale, della realtà sociale, civile ed economica, ma anche a livello legislativo: la legge Bassanini, i lavori della Bicamerale, la bozza Amato, un'importantissima sentenza della Corte costituzionale del 2000, la n. 473, la presenza quasi fino al voto finale nel testo che ha portato alla riforma dell'attuale Titolo V e la presenza nel testo di riforma sottoposto a referendum nella scorsa legislatura, dove è stato dato un ampio riconoscimento a questo tema.

Perché parliamo di lacuna? Perché crediamo, da un punto di vista politico-istituzionale, che il pluralismo delle istituzioni sia alla radice della nostra Costituzione e che riconoscere il pluralismo istituzionale dia un'esplicitazione piena a un principio della nostra Costituzione; da un punto di vista più pratico, pragmatico, riteniamo che il dato costituzionale e normativo debba avere un allineamento con la realtà effettuale. Nella realtà effettuale, università, camere di commercio, e così via, esercitano funzioni istituzionali ormai rilevanti.

Vengo a una riflessione davvero lapidaria sul tema di oggi. È chiaro che se il principio...

MARCO BOATO. Mi permetta un'osservazione. Sull'università c'è l'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione. Per quanto riguarda l'università, dunque, il tema è affrontato in Costituzione.

GIUSEPPE TRIPOLI, *Segretario generale di Unioncamere*. Sì, è affrontato nel riconoscimento della specifica funzione dell'università. Il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie funzionali, però, offre la presenza di un altro tipo di legittimazione istituzionale all'interno della Carta costituzionale, offre un altro principio di lettura del pluralismo, che non è solo nelle istituzioni, ma delle istituzioni, e questo non si riferisce alla scala maggiore o minore, dal punto di vista del territorio e delle funzioni generali, ma al principio di legittimazione.

Ecco perché a noi sembra che il riconoscimento delle autonomie funzionali in quanto tali aggiunga qualcosa al riconoscimento che già esiste delle università in quanto tali.

Come dicevo, se il principio è il pluralismo, la realtà è il pluralismo, il decentramento - la poliarchia, come dicono i sociologi -, io credo che gli strumenti di raccordo siano ovviamente fondamentali. Sottolineo che, dal nostro punto di vista, sono importanti soprattutto gli strumenti di raccordo amministrativo, come diceva il presidente Martini. Non che gli altri non siano importanti, ma, dal nostro angolo di visuale, essendo enti e organizzazioni istituzionali e amministrativi, rileviamo quella importanza.

Per completare il percorso, ci sembra opportuno dare un riconoscimento ai vari ambiti di raccordo amministrativo, a livello territoriale, con i consigli delle autonomie locali, e a livello nazionale, con la Conferenza unificata; occorre, inoltre, completare la presenza dei soggetti che devono raccordarsi, a cui si offre un'opportunità di raccordo, con la presenza delle autonomie funzionali, quindi più esplicitamente anche delle camere di commercio, che tra l'altro sono organismi pubblici nel diritto tedesco, francese, spagnolo, greco, olandese, e via dicendo.

Un'ultima considerazione sull'inadeguatezza di un altro organismo che è stato evocato in diversi interventi, il CREL. Noi rileviamo, dove siamo presenti e dove non lo siamo, la superfluità di questo strumento. Francamente parlerei anche di

strumento velleitario: pensare di avere un organismo che faccia sintesi dell'economia regionale, in un momento in cui l'economia tutto si può definire fuorché regionale - e persino nazionale - ha veramente una punta di velleità, ha il sapore di uno statalismo che cerca di organizzare, attraverso i confini amministrativi, anche le modalità con cui si deve fare sintesi dell'attività economica. Per questo, a noi sembra che i CREL alla fine dimostreranno, come stanno già facendo, una profonda inoperosità.

Perché parlo della presenza delle autonomie funzionali in questi strumenti di raccordo? Perché di fatto sono centinaia, migliaia i raccordi operativi - di tipo amministrativo o istituzionale - che le camere di commercio hanno con comuni, province e regioni. Consentire che partecipino e arricchiscano, con il loro contributo, questi organismi di concertazione credo che sia un punto di vantaggio per la funzionalità e l'efficacia del sistema.

GIUSEPPE DELL'AQUILA, *Responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti*. Quale sia il ruolo giocato dalle conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e Conferenza unificata, per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella degli enti territoriali, lo dice ormai il numero elevatissimo di occasioni in cui questi consessi vengono convocati. Il fatto, poi, che su gran parte delle iniziative legislative, oltre che degli atti di alta amministrazione, la Conferenza delle regioni venga abitualmente sentita, è indice di come nel sistema delle competenze post-riforma del Titolo V non si possa fare a meno del passaggio in Conferenza.

Al di là della quantità - notevole, come si è visto - del lavoro svolto dalle conferenze, il giudizio sarà tanto più positivo quanto più l'intervento delle conferenze valga ad evitare conflitti istituzionali, ricomponendo gli interessi particolari. Ciò assume un particolare rilievo a seguito della riforma del Titolo V, se si pensa ai contorni sfumati delle materie di competenza concorrente - in mancanza dell'indicazione generale dei principi fonamen-

tali della legislazione statale, cui le regioni dovrebbero attenersi - e alla trasversalità di alcune altre materie ricadenti nella potestà legislativa dello Stato o residuale delle regioni.

Inoltre, considerato l'ormai riconosciuto intersecarsi dei concetti di sussidiarietà verticale e orizzontale, le conferenze potrebbero svolgere un ulteriore ruolo meritorio.

Una volta allocate le funzioni fra i diversi livelli istituzionali, in base al principio della sussidiarietà verticale, che consente di individuare il livello più adeguato allo svolgimento di una determinata funzione - in base al criterio non tanto della vicinanza ai cittadini dei vari livelli istituzionali, quanto della capacità di ciascuno di tali livelli di soddisfare l'interesse generale -, le istituzioni titolari di tali funzioni, in base al principio della sussidiarietà orizzontale, potrebbero tendere a perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini singoli e associati.

Le condizioni perché tutto ciò si realizzi sono tre, a nostro modo di vedere. La prima, di tipo procedurale, è l'unificazione delle conferenze, quindi la considerazione di un'unica istanza di conferenza. La seconda è la codificazione, o comunque lo sviluppo del principio di leale collaborazione. La terza è l'apertura delle conferenze alle rappresentanze degli interessi reali dei cittadini e delle imprese, in stretto collegamento con i territori di pertinenza.

Di recente, la Conferenza delle regioni ha ridefinito la propria organizzazione, istituendo, nel giugno del 2005, undici commissioni di lavoro, tra le quali si annovera la commissione attività produttive, che tratta, tra le altre, le materie attinenti all'industria, al commercio, all'artigianato, al sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

I lavori di ogni singola commissione sono preceduti da riunioni del coordinamento tecnico delle regioni, cui le associazioni rappresentative delle categorie, non senza difficoltà, fanno riferimento per

porre questioni che meritano poi di essere trattate in commissione, alla luce del punto di vista delle imprese.

In ambito settoriale — siamo al secondo quesito che ci viene posto — è degna di nota l'iniziativa del ministro dello sviluppo economico, che di recente, oltre a dare rinnovato impulso all'Osservatorio del commercio già previsto dal decreto n. 114 del 1998 sulla riforma della materia del commercio, cui partecipano i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e delle regioni, ha dichiarato di voler istituire dei tavoli di concertazione, cui pure parteciperanno rappresentanti delle regioni e delle associazioni, che avranno come tematiche di approfondimento e confronto le politiche di settore, gli indicatori economici e il governo del territorio.

D'altra parte, già a livello regionale, sono previsti tavoli di concertazione istituzionali, con la partecipazione degli enti locali, tavoli generali, cui prendono parte anche le rappresentanze delle parti sociali, tavoli tecnici improntati al confronto sulle tematiche di settore.

Circa la questione se meriti di essere realizzata la previsione di cui all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la risposta è senza dubbio positiva, specie con riferimento al secondo comma, laddove prevede che quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle regioni, delle province e degli enti locali, abbia espresso parere contrario o favorevole, condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea deliberi a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Si tratta, a nostro avviso, di una norma che, sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione, rafforza il ruolo degli enti territoriali, consentendo che decisioni attinenti

interessi di rilevanza nazionale vengano prese nella sede legislativa più qualificata.

Quanto all'ultimo quesito, è vero che la funzione istituzionale di raccordo con le autonomie territoriali è svolta prevalentemente dagli esecutivi, anche se, in realtà, è prevista l'audizione di delegazioni della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province da parte del Parlamento, ma è anche vero che, se si vuole raggiungere un credibile obiettivo di governabilità, occorre lasciare ad altre sedi di confronto l'espressione del pensiero delle rappresentanze politiche territoriali allargate.

Infine, per quanto riguarda il fatto che tocchi alla Corte costituzionale dirimere conflitti di attribuzione, questo è da considerare, a nostro modo di vedere, fisiologico e comunque risolvibile, attualmente, solo alla luce delle considerazioni che abbiamo già svolto, nella prima sessione di lavoro, sul riparto delle competenze, nonché in relazione alla soluzione delle problematiche che abbiamo affrontato in questa stessa sessione, per ciò che concerne lo sviluppo dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

FAUSTO PASQUALITTI, *Rappresentante della Confcooperative*. Sul tema, abbiamo già presentato alcune riflessioni in un documento che abbiamo trasmesso nei giorni scorsi. Seguendo lo schema metodologico predisposto per l'odierna audizione, in relazione alla nota introduttiva dell'onorevole D'Alia, circoscrivo l'intervento ad alcuni temi emersi dalla discussione.

Il primo riguarda il sistema delle conferenze. Certamente esso ha rappresentato in questi anni, pur con tutti i limiti manifestati, il luogo di incontro, di consultazione e di raccordo tra i diversi livelli istituzionali. Quindi, certamente va espresso un giudizio positivo.

Tuttavia, ad oggi, il ruolo delle conferenze si è rivelato insufficiente a regolare il profilo politico delle istituzioni che ne fanno parte. L'esperienza di questi anni e l'ampio contenzioso presso la Corte costituzionale hanno dimostrato che è necessario costruire e consolidare sedi e mo-

menti di confronto e di concertazione politica e istituzionale tra i diversi livelli di *governance*.

Una prima sede è certamente quella del sistema delle conferenze. In questo senso, la disciplina delle conferenze dovrebbe essere, però, riordinata nel suo funzionamento e nel suo approccio, sintonizzandola con la riforma del Titolo V, che ha dato una connotazione costituzionale propria e di parità a Stato, regioni e autonomie locali. L'orientamento all'unificazione delle attuali conferenze in un'unica conferenza permanente, nella quale siano presenti tutti i livelli di governo in posizione paritaria, sembra quindi auspicabile, anche perché l'esperienza di questi anni ha dimostrato che tutte le materie e tutte le competenze non hanno confini così netti e separati, ma coinvolgono quasi sempre tutti i livelli istituzionali.

Certamente nell'attuale pluralità delle conferenze, o per ulteriori esigenze che si dovessero manifestare a livello settoriale, queste potrebbero trovare una risposta positiva all'interno dell'unica conferenza permanente, prevedendo anche una sua articolazione operativa modulata su suddivisioni settoriali.

Il secondo aspetto riguarda le metodologie di lavoro, di confronto e di concertazione. L'ampio contenzioso prodottosi in questi anni ha dimostrato che è necessario prevedere anche forme di collaborazione e confronto preventivo tra tutti i livelli istituzionali per far maturare indirizzi e soluzioni condivise, sia a livello di Conferenza sia a livello di « Bicameralina », di cui parlerò dopo. Certamente vanno considerati tutti i problemi successivi, che possono sorgere in materia di autonomia legislativa, che sono stati anche qui sollevati.

L'accordo del 20 giugno 2002 tra regioni, autonomie e Stato dovrebbe rappresentare certamente un utile punto di partenza da valorizzare, anche se esso presenta alcuni aspetti critici, soprattutto per quanto riguarda le competenze a livello di organi legislativi.

In materia di sedi di raccordo fra Stato, regioni ed enti locali — questo è il terzo

aspetto — è importante anche attivare la seconda « gamba » in materia di sedi di raccordo; mi riferisco a quella sede che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha previsto all'articolo 11, cioè l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata con la partecipazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Credo, per alcuni problemi di criticità, richiamati anche nel corso della presente audizione, che, nella prospettiva del Senato federale, l'attuazione dell'articolo 11 rappresenterebbe certamente un passo importante, in quanto contribuirebbe a collocare, anche all'interno del Parlamento nazionale, le relazioni tra Stato, regioni ed enti locali in un quadro di leale collaborazione, avviando anche un superamento del problema della commistione tra aspetti legislativi ed aspetti programmatico-amministrativi qui richiamati.

La partecipazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali dovrebbe, però, a nostro parere essere indirizzata ai rappresentanti designati dagli organismi legislativi e consiliari, poiché le materie del terzo comma dell'articolo 117 e le materie dell'articolo 119 intervengono a circoscrivere il potere legislativo. In questo senso, la costituzione della Commissione consentirebbe di discutere le scelte legislative in ambito parlamentare.

La Commissione, se costituita con idonee procedure di integrazione e di funzionamento, anche riprendendo quello che nella precedente legislatura è stato fatto, costituirebbe certamente un primo passo significativo e di sperimentazione verso la riforma del bicameralismo che dovrebbe introdurre il Senato delle regioni: riforma che, per le ricadute istituzionali e politiche, certamente richiederà tempi lunghi o mediamente lunghi di maturazione.

L'altro aspetto è quello della commistione tra tematiche di tipo legislativo e tematiche di tipo programmatico-amministrativo, che è certamente uno dei punti di maggiore sofferenza del sistema attuale dei raccordi istituzionali delle conferenze.

Questo rischia di emarginare i diversi livelli legislativi, perché la consultazione e

la concertazione solo a livello di esecutivi riduce drasticamente i margini di autonomia delle stesse assemblee legislative. Credo che l'attivazione, in questo senso, della Commissione di cui all'articolo 11 consentirebbe, se costituita con opportune attenzioni in merito, l'avvio di un riequilibrio in materia.

L'ultimo aspetto riguarda lo sviluppo e la diffusione di ulteriori forme di raccordo sviluppate sul territorio. Con la riforma del Titolo V, tutti gli statuti regionali finora approvati hanno uniformemente recepito le indicazioni costituzionali in merito all'istituzione del consiglio delle autonomie locali. Inoltre, in questi anni, sulla base dei processi di decentramento avviati, si sono sviluppate e diffuse, soprattutto a livello territoriale, altre forme di raccordo e di concertazione, che hanno visto anche il coinvolgimento delle parti sociali. Esempi sono i diversi patti per lo sviluppo attuati a livello regionale, a cui sono collegati tavoli di concertazione, i diversi organismi di accompagnamento alla concertazione, i diversi strumenti di programmazione negoziata, patti territoriali, contratti di programma, e via elencando.

Tutti questi strumenti, che hanno contribuito a far maturare un accordo positivo e un processo di sussidiarietà orizzontale, costituiscono certamente un elemento positivo. Sarebbe però utile valorizzare queste esperienze ulteriormente anche a livello di sistema delle conferenze.

In particolare — il tema sarà affrontato ampiamente domani, allorché parleremo dei vari livelli istituzionali — le imprese sono oggi impegnate, e lo saranno prossimamente ancor di più, a costruire tra loro accordi e reti per lo sviluppo e la competitività, che molto spesso hanno un'operatività che supera lo stesso livello dei singoli territori dell'impresa aggregata.

Per questo noi abbiamo bisogno che le politiche pubbliche agevolino questi processi, con orientamenti il più possibile uniformi, a livello dei singoli territori. Di qui la necessità di avere, anche nel sistema

delle conferenze, un interlocutore unitario dei diversi livelli di governo del territorio e delle politiche di un paese.

ANDREA STABILE, *Rappresentante dell'ufficio regioni e autonomie della Confartigianato*. Il giudizio di Confartigianato sul ruolo svolto dal sistema dalle conferenze è, nel suo complesso, positivo, tuttavia, evidenziamo due ordini di problemi. In primo luogo, le conferenze non hanno sinora sfruttato a pieno l'opportunità di divenire luogo di confronto e di integrazione con il sistema della rappresentanza degli interessi. Sono rimaste, per così dire, concentrate al proprio interno, fungendo da punto di coordinamento per gli enti pubblici territoriali. Auspichiamo, al contrario, un'apertura al confronto con il settore privato, in modo da migliorare il dialogo sociale sulle importanti materie che sono a queste istituzioni assegnate.

A tale riguardo, riscontriamo anche una certa scollatura tra le valutazioni fornite dal coordinamento tecnico che svolge le istruttorie preventive, cui pur partecipano le rappresentanze degli interessi, e le successive determinazioni degli organi politici delle conferenze, che vanificano in questo modo in buona parte l'azione di consultazione con le parti sociali.

È stato già detto — passo al secondo problema — che l'opera di raccordo realizzata dalle conferenze vede come protagonisti gli esecutivi dei livelli di governo. Tale situazione, in parte, è diretta conseguenza del ruolo preponderante che tali organi hanno assunto nel nostro Paese a partire dalla riforma dell'elezione dei sindaci, che ha marginalizzato in qualche modo il ruolo dei consigli regionali e locali.

Noi riteniamo che si debba riflettere con attenzione sulle conseguenze che questo spostamento di potere sta determinando nei territori, in particolare per quanto concerne le politiche dello sviluppo locale. Si corre il rischio di vedere affermarsi un neocentralismo fondato sull'illusione che il decisionismo da parte di pochi soggetti, anche se legittimati dall'investi-

tura popolare, possa governare la complessità attuale, soprattutto nel campo economico.

È invece necessario individuare meccanismi che consentano alle istituzioni locali di divenire espressione dell'ampia gamma di soggetti rappresentati e di cooperare con essi per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi, in modo tale da poter mobilitare anche le risorse e le competenze presenti sui territori.

Per quanto riguarda le soluzioni, riteniamo che si debba riformare il sistema delle conferenze, attribuendo ad esso il ruolo di *governance* delle politiche che coinvolgono interessi dei diversi livelli di governo. Oggi, invece — concordiamo anche noi — le conferenze si occupano principalmente di specifiche questioni, frammentate, spesso legate a dimensioni di tipo amministrativo. Tale configurazione probabilmente è retaggio della stagione del decentramento amministrativo, che le ha viste nascere e svilupparsi, ma non è in grado di soddisfare le nuove esigenze.

Occorre, quindi, individuare modalità innovative di funzionamento, che rendano queste conferenze il luogo della cooperazione interistituzionale per il governo delle strategie e delle politiche del Paese. In questo nuovo ruolo, potrebbe ricomprendersi anche il rafforzamento della concertazione con le parti sociali, individuando sedi e momenti istituzionali di confronto, per rendere la partecipazione delle rappresentanze degli interessi anche più trasparente ed efficace.

Riteniamo, inoltre, che il sistema delle conferenze debba affiancare all'attuale modalità di governo, che avviene con un funzionamento *top down*, gestito sostanzialmente dal Governo centrale, anche una configurazione *bottom up*, in cui possano emergere direttamente le istanze dei territori.

In ultimo, per quanto riguarda la « Bicameralina », anche noi riteniamo che si debba dare attuazione, nel minor tempo possibile, a questo organismo. Tuttavia, precisiamo che il peso della composizione degli interessi locali e nazionali non potrà essere a lungo affidato alla sola Commis-

sione parlamentare, ancorché integrata. Sarà quindi necessario procedere alla riforma costituzionale di uno dei rami del Parlamento.

COSTANTE PERSIANI, *Assistente del direttore generale per le politiche legislative della Confcommercio*. Avevo deciso di intervenire domani, dal momento che le argomentazioni relative ai temi di oggi e quelle relative ai temi di domani si intersecano. Tuttavia, considerato il dibattito e non volendo ripetermi — sono d'accordo con la maggior parte degli interventi che abbiamo ascoltato —, svolgerò alcune brevi considerazioni. L'obiettivo, in ordine alla regolamentazione delle sedi di raccordo e di codecisione tra Stato, enti locali e regioni, deve essere quello di un'impronta collaborativa e concertativa. A mio avviso, è necessario un tavolo forte, anche dal punto di vista dei poteri di mediazione degli interessi, dovendo riconoscere, anche dolorosamente, che il sistema tripartito — conferenze Stato-regioni, Stato-città ed autonomie locali ed unificata — a mio avviso ha un po' svuotato di fatto l'influenza e il potere dell'istituto della conferenza.

Oggettivamente, secondo me, è necessario trovare, al limite percorrendo la strada di una riforma o di una modifica costituzionale, una sede privilegiata e forte per un confronto che regolamenti le competenze, ma abbia anche facoltà decisionali.

Per questo la Conferenza unificata andrebbe integrata con altri soggetti: non dico che le rappresentanze di interessi diffusi o collettivi o le rappresentanze di imprese debbano per forza farne parte, ma è necessario individuare un sistema di collaborazione con queste realtà (come, peraltro, si sta facendo anche oggi).

Per quanto riguarda il sistema di questo organo, che io individuo nella Conferenza unificata, deve essere riconosciuto e sviluppato un ruolo delle autonomie funzionali. Per quello che ci riguarda, ci riferiamo alle camere di commercio, di cui abbiamo rilevato l'indispensabilità come enti di natura pubblica, non assolutamente

privata. Si tratta di enti che possono rappresentare sia interessi pubblici che privati, ma che devono rimanere di questa natura.

Sicuramente si dovrebbero utilizzare maggiormente quegli strumenti previsti dalle leggi n. 142 del 1990 e n. 241 del 1990, che in alcune regioni sono stati utilizzati bene. Mi riferisco — parlo della mia esperienza personale, in Lombardia — alla conferenza di servizi e all'accordo di programma, strumenti che hanno consentito di superare ostacoli, basandosi sugli accordi locali e sulla collaborazione tra regioni, province e comuni. Sicuramente questo è un settore che andrebbe sviluppato, anche nell'ottica dell'interesse delle imprese.

PRESIDENTE. Ringraziamo — il presidente Bianco ed io — i rappresentanti delle organizzazioni e delle associazioni per i loro interventi. Ringraziamo anche il sottosegretario Naccarato, che è stato con noi, in rappresentanza del Governo.

Non intendo ora fare una sintesi, che potremo svolgere domani. È comunque molto interessante l'insistenza sulla necessità di fare presto: è emersa la tendenza ad abbandonare i grandi orizzonti a favore — così mi pare — della risoluzione più immediata di alcune questioni. Questo vale sia per quanto riguarda la Conferenza Stato-regioni, sia per quanto riguarda la Commissione bicamerale. Ne terremo conto nei nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18,40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 15 novembre 2006.*

PAGINA BIANCA

€ 0,92



15STC0001080