



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

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

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) del Senato della Repubblica

e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE QUESTIONI INERENTI AL  
PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI  
ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA**

3<sup>a</sup> seduta: lunedì 7 giugno 2010

Presidenza del presidente della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato  
della Repubblica VIZZINI

## I N D I C E

**Audizione di rappresentanti dei sindacati, delle associazioni delle imprese e delle associazioni del terzo settore**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 8 e <i>passim</i>	<i>BARDELLI</i> . . . . .	Pag. 28
* BIANCO (PD), senatore . . . . .	39	* <i>BUSACCA</i> . . . . .	29
BRESSA (PD), deputato . . . . .	40	* <i>BUSO</i> . . . . .	15
* CALDERISI (PdL), deputato . . . . .	41	* <i>CHIRICO</i> . . . . .	10
		* <i>COLOTTO</i> . . . . .	13
		* <i>GAGLIARDI</i> . . . . .	37
		<i>GALLIGIONI</i> . . . . .	34
		* <i>GHILONI</i> . . . . .	7
		* <i>MANCINI</i> . . . . .	17
		* <i>MEROLA</i> . . . . .	6
		* <i>PANUCCI</i> . . . . .	24, 42
		<i>PASQUALITTI</i> . . . . .	22
		<i>REGGIANI</i> . . . . .	27
		<i>STOPPANI</i> . . . . .	5
		<i>TROFFA</i> . . . . .	8
		* <i>URBINI</i> . . . . .	12
		* <i>VARESI</i> . . . . .	31
		* <i>VELTRO</i> . . . . .	32

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

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud/Lega Sud Ausonia: Misto-NS/LS Ausonia.*

*Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Isabella Maria Stoppani, vice presidente e componente del consiglio direttivo nazionale dell'Associazione liberi professionisti (ALP); Federico Merola e Massimo Ghiloni, rispettivamente direttore generale e responsabile della direzione legislazione mercato privato dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE); Maria Troffa, responsabile per le riforme istituzionali della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL); Cristina Chirico, membro della direzione nazionale della Confederazione italiana agricoltori (CIA); Aldo Urbini, dirigente della Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL); Stefano Colotto, responsabile per le riforme istituzionali della Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL); Giorgio Buso, responsabile dell'area legislativa della Confagricoltura; Paola Mancini, responsabile del settore legislazione d'impresa della Confindustria, in rappresentanza della Rete impresa Italia, cui fanno riferimento, rimettendosi alla sua esposizione, anche i rappresentanti della Confederazione autonoma sindacati artigiani (Casartigiani), della Confederazione italiana dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), della Confartigianato e della Confesercenti; Fausto Pasqualitti, della segreteria generale della Confederazione cooperative italiane (Confcooperative); Marcella Panucci, direttore affari legislativi della Confindustria; Ezio Maria Reggiani, vice presidente nazionale della Confederazione sindacale italiana libere professioni (Confprofessioni); Lorenzo Bardelli, responsabile del servizio giuridico amministrativo della Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi); Bruno Busacca, responsabile delle relazioni istituzionali della Lega nazionale cooperative e mutue (Legacoop); Paolo Varesi, segretario generale dell'Unione generale del lavoro (UGL); Luigi Veltrò, funzionario del servizio politiche territoriali dell'Unione italiana del lavoro (UIL); Paolo Galligioni, presidente dell'Unione nazionale cooperative italiane (UNCI) e Claudio Gagliardi, segretario generale dell'Unione delle camere di commercio d'Italia (Unioncamere).*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di rappresentanti dei sindacati, delle associazioni delle imprese e delle associazioni del terzo settore**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di revisione costituzionale in materia di ordinamento della Repubblica.

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

La 1<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica e la I Commissione della Camera dei deputati, d'intesa con i Presidenti dei rispettivi rami del Parlamento, hanno deliberato di procedere a queste audizioni come atto preliminare a possibili modifiche al Titolo V della Parte seconda della nostra Costituzione.

Constato con piacere che le nostre audizioni cominciano lo stesso giorno in cui, nel pomeriggio, il Senato celebrerà il 40° anniversario delle prime elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario; un parto lungo della nostra Repubblica, la cui gestazione durò 22 anni (da quando la Costituzione fu approvata). La celebrazione del pomeriggio aiuterà a farsi un'idea più complessiva dello stato dell'arte, per capire come e se intervenire con le modifiche costituzionali.

Rivolgo il mio saluto ai colleghi parlamentari presenti e ricordo che i nostri lavori si svolgeranno alternativamente alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Ascoltiamo oggi una serie di soggetti a cui abbiamo inviato un questionario. La nostra idea è che ogni rappresentante di ente, istituzione e categoria debba rappresentare il proprio punto di vista non come se fosse un costituzionalista, ma per il profilo della società che rappresenta e per l'utilità specifica che può dare ai lavori delle nostre Commissioni. Ovviamente, chiunque abbia un testo scritto può depositarlo, in modo tale che ne potranno fruire tutti i colleghi, deputati e senatori, ai fini della conoscenza e dei lavori che dovremo successivamente svolgere.

Sono oggi presenti per illustrare le opinioni delle rispettive organizzazioni Isabella Maria Stoppani dell'Associazione liberi professionisti, Federico Merola e Massimo Ghiloni dell'Associazione nazionale costruttori edili, Maria Troffa della Confederazione generale italiana del lavoro, Cristina Chirico della Confederazione italiana agricoltori, Aldo Urbini della Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori, Stefano Colotto della Confederazione italiana sindacati lavoratori, Giorgio Buso della Confagricoltura, Paola Mancini della Confcommercio (in rappresentanza della Rete impresa Italia, cui fanno riferimento, rimettendosi alla sua esposizione, anche i rappresentanti di Casartigiani, della CNA, della Confartigianato e della Confesercenti), Fausto Pasqualitti, della Confcooperative, Marcella Panucci della Confindustria, Ezio Maria Reggiani della Confederazione sindacale italiana libere professioni, Lorenzo Bardelli della Confederazione nazionale dei servizi, Bruno Busacca della Lega nazionale cooperative e mutue, Paolo Varesi dell'Unione generale del lavoro, Luigi Veltro dell'Unione italiana del lavoro, Paolo Galligioni dell'Unione nazionale

cooperative italiane e Claudio Gagliardi dell'Unione delle camere di commercio d'Italia.

Non sarà presente il capo dell'area sindacale della Confederazione nazionale coltivatori diretti (Coldiretti) perché purtroppo ha avuto un incidente automobilistico; mi auguro senza gravi danni.

Ricordo che l'elenco sarà seguito in ordine alfabetico; raccomando la sintesi nell'esposizione per consentire ai colleghi parlamentari di porre poi delle questioni.

Debbo ringraziare il Governo, che è presente ai nostri lavori con il sottosegretario Brancher, per aver sempre seguito con grande dedizione ed impegno questa materia; lo ringraziamo per la preziosa presenza.

Cedo quindi la parola a Isabella Maria Stoppani, vice presidente dell'ALP.

*STOPPANI.* Signor Presidente, il mio intervento sarà breve poiché abbiamo già mandato un'articolata risposta al questionario; eviterò così di togliere tempo a chi non ha risposto.

Raccogliendo il suo invito, concentrerò il mio intervento sulla materia che ci riguarda. L'Associazione liberi professionisti rappresenta tutte le professioni intellettuali presenti in Italia e le libere professioni regolamentate presenti in Italia. In sintesi, abbiamo proposto il superamento del bicameralismo perfetto, con una seconda Camera che sia espressione della rappresentanza delle forze produttive. La immaginiamo come una specie di CNEL. Dal nostro punto di vista di rappresentanti delle professioni intellettuali, cioè di un settore legato al mondo produttivo, crediamo importante che almeno una delle Camere rappresenti realmente gli interessi dei settori produttivi dello Stato.

L'altro profilo che ci interessa molto è quello della potestà concorrente. Riteniamo estremamente complicati l'esistenza ed il mantenimento in vita della potestà concorrente – settore nel quale è inserito anche quello delle professioni – perché oltre ad intasare la Corte costituzionale e indurre indubbiamente processi farraginosi, crea anche grande confusione.

Per quanto riguarda in particolare il settore delle professioni intellettuali – come peraltro già sostenuto nel corso di un'audizione svoltasi nel 2006 – riteniamo fondamentale che esso faccia parte della potestà esclusiva dello Stato. Il mondo delle professioni intellettuali regolamentate è infatti basato sull'interesse pubblico generale – tanto che è giustificata l'esistenza di ordini e collegi, proprio perché alla base c'è la tutela di un interesse costituzionalmente garantito – e quindi non sembra possibile che esso possa essere lasciato alla potestà concorrente.

Per quanto riguarda altre questioni, ci sono spunti che abbiamo presentato per iscritto.

*PRESIDENTE.* Cedo ora la parola a Federico Merola, direttore generale dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).

*MEROLA.* Signor Presidente, ringrazio innanzi tutto la Commissione per averci interpellato su materie così importanti ed estremamente sensibili per l'attività quotidiana delle nostre aziende.

Per quanto riguarda il questionario, abbiamo ritenuto che il tempo fosse troppo poco per poterlo condividere con il sistema associativo; l'ANCE ha infatti 120 sedi territoriali con una struttura ampia e radicata sul territorio. Pertanto, se le materie sono di rilevante importanza e fuori da quelle tipiche dell'associazione come nel caso del questionario proposto, è essenziale che ci sia un confronto interno al sistema, anche per poter fornire a voi delle risposte realmente rappresentative della categoria.

Ci siamo dunque concentrati sulla parte per noi più consolidata nella realtà quotidiana delle nostre associate, sulla quale riteniamo di poter dare un contributo di conoscenza significativo. Abbiamo preparato una nota – che lasceremo agli Uffici e che sarà brevemente illustrata dal qui presente dottor Ghiloni – concernente il Titolo V, relativo al rapporto tra Stato e Regioni. Sul tema l'ANCE ha più volte espresso perplessità in merito alla situazione attuale, soprattutto per il mancato raccordo politico tra il livello statale e quello regionale, con le conseguenti incertezze normative e gli effetti paralizzanti e spesso paradossali.

Recenti esperienze, come il piano casa per l'*housing* sociale o il piano casa 2, lo hanno portato all'evidenza di tutti, tra l'altro in un momento di crisi economica che avrebbe richiesto più di ogni altro un efficace frazionamento delle istituzioni. Da questo punto di vista, è eloquente il continuo conflitto tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali; è addirittura impressionante il numero di ricorsi alla Corte costituzionale, che di fatto ha assunto un ruolo di supplenza politica, di regolatore del contenzioso tra Stato e Regioni, per quanto riguarda molte delle materie essenziali dell'attività dei nostri associati.

A nostro avviso, il rapporto tra Stato e Regioni deve essere ricucito e ridisegnato nella logica del superamento degli antagonismi tra il livello politico centrale e il governo locale, soprattutto per quanto attiene alle tematiche del governo del territorio, che comprendono essenzialmente l'urbanistica, l'edilizia, l'ambiente e i beni culturali e che sono oggi caratterizzate da una fortissima frammentazione delle potestà normative e delle funzioni amministrative.

Segnalo solo, per brevità, che le normative regionali incidono indirettamente sul regime della proprietà o addirittura determinano surrettiziamente sanzioni penali e che producono gravi differenze tra Regione e Regione. Ebbene, su aspetti quali ad esempio il regime della proprietà o gli effetti penali degli atti, andrebbero introdotti principi con vigenza e coerenza nazionale, non modificabili dalle Regioni.

In materia di governo del territorio, quindi, a nostro avviso andrebbero definiti a livello nazionale i principi fondamentali. Questo vale naturalmente anche per l'ambiente e i beni culturali, tematiche di primaria importanza.

Da ultimo, prima di lasciare la parola al dottor Ghiloni, desidero sottolineare che uno degli effetti paradossali del rapporto tra Stato e Regioni

così come si configura oggi, riguarda la tutela della concorrenza: avviene, infatti, che a distanza di pochi chilometri vi siano delle situazioni così diverse dal punto di vista normativo da dare luogo a regimi di operatività profondamente dissimili, con sensibili differenze di contesto e quindi di operatività.

*GHILONI.* Intervengo brevemente solo per sottolineare alcuni aspetti concreti rispetto a quanto ha già esposto il dottor Merola. Sui conflitti di attribuzione richiamo un episodio relativo alla manutenzione straordinaria, che nel recente decreto-legge è stata sottoposta a semplice comunicazione, dunque ad un minimo di snellimento procedurale. Ebbene, in una prima edizione si diceva che erano fatte salve norme regionali più restrittive; successivamente, nella nuova edizione, si afferma che le Regioni possono ampliare la categoria di opere non soggette a titolo abilitativo.

Su questo semplice snellimento si è scatenato un conflitto di attribuzioni ancora irrisolto: e stiamo parlando solo di liberalizzare la manutenzione straordinaria. Al di là degli aspetti tecnici (la relazione tecnica da presentare per certificare che non si alterano le strutture), il problema è sulla competenza: su cosa può decidere lo Stato e cosa le Regioni.

Nel campo dell'urbanistica la situazione è eclatante. L'urbanistica è stato il settore più interessato dalle attribuzioni regionali, fin dall'inizio, dal 1970, e lo Stato agisce ancora oggi in base ad una legge del 1942: siamo nel 2010. Lo scenario urbanistico è cambiato radicalmente: negli ultimi 15 anni le leggi regionali hanno completamente modificato tutto l'apparato pianificatorio e non sono state mai impuginate; poi arriva l'episodio del piano regolatore di Roma e a distanza di 15 anni si scopre che non c'è la legge regionale sulla perequazione (non c'è neanche quella statale).

La perequazione, senza entrare ora nel dettaglio, attiene al regime della proprietà. Su tutto questo lo Stato non può rimanere assente; i conflitti di attribuzione nascono perché non ci sono i principi generali a cui riferirsi. Addirittura la riforma del 2001 non richiamava più l'urbanistica, ma il governo del territorio, riferendosi ad un concetto onnicomprensivo; la Corte costituzionale è intervenuta per chiarire che esso riguarda l'urbanistica, l'edilizia e gli espropri collegati alla pianificazione. Quindi, quello che sembrava un nuovo concetto di governo del territorio è ritornato ad essere ciò che era precedentemente.

A quel punto le Regioni hanno rivendicato addirittura una competenza esclusiva sull'edilizia, e qui la Corte costituzionale ha detto semplicemente che la materia dei titoli abilitativi è strettamente connessa all'urbanistica e quindi è concorrente. Questo è lo scenario per quanto riguarda l'urbanistica.

Le problematiche diventano molto più complesse quando parliamo di tutela dei beni culturali e paesaggistici: la suddivisione tra tutela e valorizzazione è certamente di non facile applicazione. Anche in quel caso il sistema è andato avanti: si stanno elaborando i piani paesistici. Abbiamo così i piani regionali che regolano l'assetto della pianificazione e i piani

paesistici. Essi vengono elaborati insieme dalla Regione e dal Ministero per essere poi riportati negli strumenti urbanistici generali e attuativi: ma a quel punto non è possibile incardinare tutto nel procedimento del rilascio del titolo abilitativo comprensivo della conformità urbanistica, edilizia e paesaggistica?

Le riforme devono produrre cambiamenti efficaci, altrimenti siamo alle rivendicazioni.

Un ultimo aspetto è quello, già ricordato prima, dei profili penali che si determinano indirettamente, non avendo le Regioni competenza in materia. Vi faccio un semplice esempio: lo Stato stabilisce che le Regioni decidono a che titolo sono sottoposte le modifiche di destinazione d'uso con o senza opere. Ebbene, può accadere che la Toscana subordini tutto alla denuncia di inizio attività mentre l'Umbria al permesso di costruire; se io vivo in Umbria vado incontro a sanzioni penali, se vivo in Toscana no. Questi possono essere gli effetti degli adeguamenti alle leggi statali.

Alla fine le imprese, che per definizione operano su tutto il territorio nazionale, ogni volta che si spostano devono acquisire – è una frase che pronunciamo in modo ricorrente – il codice dell'urbanistica e dell'edilizia regionale, altrimenti non sanno come operare in quei territori. Quindi, come succede per gli avvocati, ci saranno poi delle domiciliazioni anche per fare l'imprenditore nei vari territori.

PRESIDENTE. Mi scusi: ho ascoltato con attenzione quello che ha detto, ma debbo farle presente che noi non stiamo esaminando una legge della Repubblica per vedere con quali modifiche possiamo farla funzionare meglio. Stiamo ragionando sull'idea di realizzare un sistema più equilibrato nel settore delle competenze riformando la Costituzione, atteso che l'ipotesi di un federalismo duale non può esistere.

Oggi addirittura siamo allo scontro tra sistemi territoriali, neanche tra Regioni o singole istituzioni. Quindi il tema è come e dove individuare il momento di confronto e di cooperazione tra le varie istituzioni.

Non si tratta di emendare una legge vigente, ma di capire come si deve atteggiare il sistema rispetto a queste trasformazioni. Per questo stiamo svolgendo queste audizioni.

Do ora la parola alla dottoressa Troffa, responsabile delle riforme istituzionali della CGIL.

TROFFA. Signor Presidente, già nell'audizione dell'ottobre del 2006, ultima occasione di confronto in questa sede, le parti sociali furono chiamate ad esprimere una riflessione sulle riforme istituzionali e sullo stato di attuazione del Titolo V della Costituzione, nonché sull'opportunità di interventi ulteriori sullo stesso Titolo V. Allora si era svolto da pochi mesi un referendum costituzionale, quello del 25 e 26 giugno, che aveva visto una straordinaria partecipazione e una volontà di protagonismo da parte dei cittadini; aveva evidenziato un pieno sostegno e una condivisione di massa alla nostra Carta fondamentale, ai suoi principi e ai suoi valori.



Una prima riflessione, secondo noi, non può che partire da quel voto. Ci sentiamo di poter affermare che quel voto consente una revisione della nostra Carta solo in coerenza con i suoi valori e principi fondanti. Va rispettato quel voto, che ha espresso certamente un sicuro «no» ad una grande riforma come quella proposta in quell'occasione. Ciò non significa che non bisogna fare alcun intervento; tuttavia, a nostro parere, non vi è necessità di grosse iniziative, ma solo di parziali correzioni rispetto a quanto, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, è risultato complicato ed oscuro nel Titolo V rinnovato nel 2001 e di interventi per portare a compimento quanto nel 2001 si è iniziato.

Per evitare errori già fatti, riteniamo che il primo intervento dovrebbe essere quello di mettere in sicurezza la Costituzione, alzando il *quorum* previsto dall'articolo 138. Pensiamo che il *quorum* debba essere tale da coinvolgere tutte le forze e che la tappa finale del percorso di ogni intervento costituzionale debba prevedere comunque la possibilità di svolgere un *referendum*. Questo ci pare l'unico modo per dare garanzie, certezze e serenità ad un possibile percorso di riforme. Non ci pare superfluo ribadire che non si può cambiare la Carta ad ogni nuova maggioranza e che la stabilità della Costituzione viene vissuta come certezza di diritti e di regole democratiche.

Fatte queste valutazioni generali, ribadiamo che noi condividiamo l'ottica di un federalismo solidale, con un consistente spostamento di funzioni e poteri dal centro alla periferia, com'era alla base della riforma del 2001. Riteniamo però che quelle innovazioni avrebbero richiesto un'attenta gestione e una serie di provvedimenti attuativi (tutti con legge ordinaria), ai quali solo dopo molti anni si sta provvedendo. Un serio problema si è rivelato essere quello concernente le relazioni fra Stato, Regioni ed autonomie locali.

È mancato un adeguato strumento di collaborazione fra istituzioni, che potesse gestire anche i problemi derivanti dall'adeguatezza o meno del riparto delle competenze definite dal Titolo V rinnovato. Forse una tempestiva attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 avrebbe potuto costituire un primo momento di approfondimento, sperimentazione e discussione, per preparare la seconda Camera o Senato delle autonomie (comunque la si vorrà chiamare). Forse sarebbe stato un utile contributo, sia in riferimento alle materie da affrontare in quella sede, sia rispetto alla composizione della stessa.

Infatti, l'istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie costituirebbe indubbiamente lo sbocco del processo iniziato con la revisione del Titolo V. Non si è però avuto modo in questi anni di approfondire a sufficienza quali possono esserne i principi ispiratori rispetto alla composizione e alle stesse competenze. Ciò si collega, naturalmente, alla stessa questione del superamento del bicameralismo perfetto, laddove una Camera delle autonomie dovrebbe rappresentare un'autorevole istituzione, anche di garanzia e di stretto legame fra le territorialità e l'unità nazionale. In questo senso, andrebbero ridefinite le competenze delle Conferenze.

Per quanto attiene alle competenze legislative, ci parrebbe opportuno che tutti gli interventi costituzionali e quelli attinenti ai rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie locali fossero senza dubbio di competenza bicamerale. Le altre materie si possono approfondire, facendo attenzione a che ambedue le Camere abbiano forte dignità e che nessuna possa essere considerata come di rango inferiore.

Una rivalutazione del loro ruolo è altresì compatibile con una riduzione del numero dei parlamentari, ma soprattutto – riteniamo – con nuove leggi elettorali. Riconsegnare ai cittadini il diritto di scegliere i propri rappresentanti significa riconsiderare anche il loro rapporto con la politica e le istituzioni, oltre che rispondere in modo appropriato allo stesso spirito costituzionale.

In un'ottica di armonica valorizzazione delle autonomie e di rafforzamento dell'unità nazionale, ci pare giusto procedere, in ultima analisi e per piccoli passi, anche a qualche ritocco sulla suddivisione delle materie decise dal Titolo V, rispetto a quanto, alla luce dell'esperienza fin qui maturata, si sia rivelato di assoluta necessità per il Paese e non percorribile con legge ordinaria. Ciò potrebbe riguardare lo spostamento di alcune materie dall'elenco delle competenze concorrenti a quello delle competenze statali. Ci riferiamo – per fare un esempio – alle materie attinenti al lavoro e alla previdenza o alle grandi reti di trasporto ed energia; tutte materie sulle quali sono stati sollevati problemi e che forse possono anche risolversi nelle sedi di cooperazione istituzionale.

Queste sono le considerazioni che ci sentiamo di fare, lasciando agli esperti di costituzionalismo le risposte alle domande più specifiche che ci sono state rivolte.

Concludiamo con il ribadire riflessioni già espresse altre volte. Riteniamo che le esperienze di altri Paesi siano da studiare e da tener presenti, ma che non si possa prescindere dalla storia del nostro Paese e dalla peculiarità della nostra Costituzione, universalmente apprezzata.

Siamo inoltre particolarmente interessati al fatto che il lavoro da svolgere per il completamento del percorso avviato dalla riforma del Titolo V e i relativi interventi legislativi abbiano come principio ispiratore l'esigenza di garantire i diritti fondamentali e i livelli essenziali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

PRESIDENTE. Do la parola a Cristina Chirico della CIA.

*CHIRICO.* Signor Presidente, sono qui oggi a rappresentare l'interesse dell'agricoltura e delle imprese agricole. Vorrei anzitutto ringraziare le Commissioni affari costituzionali del Senato e della Camera dei deputati per questa opportunità che ci viene concessa, in un momento di particolare rilevanza per il futuro dell'agricoltura.

Si sta infatti discutendo di riforma della politica agricola comunitaria; pertanto un nuovo e forte rapporto tra le istituzioni comunitarie, lo Stato e le Regioni deve essere tenuto in ampia considerazione.

Abbiamo consegnato un documento in risposta al questionario che ci è stato inviato, in forma scritta; quindi illustrerò brevemente soltanto alcuni principi chiave.

Noi condividiamo la necessità di riforme costituzionali, con un duplice obiettivo: rendere più competitive le nostre istituzioni e garantire un migliore rapporto tra la competenza regionale e quella statale, in riferimento anche al Trattato di Lisbona, che inserisce un nuovo collegamento tra le istituzioni comunitarie e le istituzioni nazionali, in particolare il Parlamento.

Riprendendo brevemente i contenuti del questionario, possiamo affermare che per la Confederazione è opportuno e doveroso superare il bicameralismo perfetto, trasformando il Senato della Repubblica in un Senato federale della Repubblica e adottando in chiave federale una nuova funzione normativa in rapporto al territorio.

Ovviamente, ciò per noi significa dare vita ad una nuova istituzione, che sia comunque autorevole e di pari rango rispetto alla Camera dei deputati e che abbia la funzione specifica di legare l'impianto federale all'unità nazionale: principio che deve assolutamente essere tutelato ed essere alla base anche di questa nuova Camera.

La funzione normativa in rapporto al territorio e dunque espressione dei territori deve essere basata sull'elezione diretta di entrambe le Camere, quindi anche del Senato della Repubblica, con l'unificazione dei requisiti anagrafici relativi al diritto di voto attivo e passivo.

Per una differenziazione delle funzioni delle due Camere, ciascuna Camera deve specializzarsi, secondo noi, in alcune materie, senza duplicare le funzioni legislative svolte finora da entrambe. La diversificazione delle funzioni deve essere limitata, però, da un principio chiave: in presenza di leggi fondamentali (che noi annoveriamo, per esempio, in quelle costituzionali, di bilancio, elettorali, di ratifica di trattati o che regolano i rapporti tra Stato, Regioni e autonomie) è opportuno che entrambe le Camere esercitino la funzione legislativa. In tutti gli altri casi ciascuna delle due Camere dovrebbe esercitare una propria funzione.

Ci è stata posta una domanda in relazione al rapporto fiduciario: dal nostro punto di vista la fiducia dovrebbe essere espressa dalla Camera che svolge le funzioni legislative di carattere statale. Si potrebbe opportunamente prevedere, comunque, la possibilità anche da parte del Senato federale di una cosiddetta mozione di sfiducia, che pur non obbligando il Governo alle dimissioni in qualche modo possa collegare il Senato al Governo.

Sarebbe anche opportuno probabilmente razionalizzare il nuovo Titolo V della Costituzione alla luce dell'esperienza maturata. Quello delle materie di competenza concorrente ed esclusiva è un tema chiave: alla luce dell'esperienza, auspichiamo una riduzione delle materie di competenza concorrente.

Per concludere, è opportuno secondo noi che vi sia una maggiore concertazione e un maggiore raccordo tra Stato e Regioni per l'attuazione delle politiche comunitarie regionali, come nel caso delle scelte legate ai

PSR (piani di sviluppo rurale), senza dover prevedere un raccordo centrale o un'unificazione dell'aspetto decisionale; ci sembra opportuna una maggiore capacità di programmazione concordata tra Regioni e Stato.

PRESIDENTE. Può prendere la parola Aldo Urbini della CISAL.

*URBINI.* Signor Presidente, un banale disguido – capita in tutte le migliori famiglie – ci ha impedito di elaborare un testo più articolato e completo rispetto ad una materia di per sé molto complessa. Ci riserviamo, quindi, di far pervenire uno specifico documento, ovviamente elaborato nell'ottica degli interessi del mondo del lavoro e dei lavoratori. Siamo comunque in grado in questa sede di anticipare alcune risposte, dando atto alle Commissioni affari costituzionali delle due Camere della sensibilità dimostrata nell'avviare questa procedura informativa, rendendone partecipi le parti sociali.

La CISAL è pienamente consapevole della pressante e legittima richiesta di autonomia degli enti territoriali, così com'è convinta della assoluta necessità di una radicale ed efficace semplificazione dei troppi intrecci di competenze e dei conseguenti eccessi burocratici, che, oltre a moltiplicare i centri di potere, diluiscono a dismisura le responsabilità.

Inutile aggiungere, quindi, che il processo di riforma deve porsi come obiettivi irrinunciabili la semplificazione, la responsabilizzazione dei centri di spesa ai vari livelli e il controllo democratico da parte degli elettori attraverso la trasparenza dell'azione politica ed amministrativa.

Riporto ora alcune sintetiche risposte alle domande poste con il questionario: sono pochissime e sarò brevissimo.

La CISAL è favorevole al superamento dell'attuale bicameralismo paritario. Rispetto al problema di una reale connotazione di tipo federalista dell'ordinamento della Repubblica, si ritiene che sia comunque necessario, da un lato, garantire la sovranità nazionale, per sua natura e per definizione unitaria; dall'altro, assicurare alla funzione legislativa il massimo di snellezza operativa e decisionale, come si richiede ormai alle società contemporanee che vogliono essere in grado di corrispondere adeguatamente e tempestivamente alle continue sollecitazioni di cambiamento indotte da un mondo sempre più globalizzato.

Il superamento del bicameralismo perfetto o paritario comporta, ovviamente, conseguenze sulla forma di governo, prima tra tutte la limitazione del rapporto di fiducia ad una sola Camera, la cosiddetta bassa, riservando all'altra (Senato federale o Camera alta) la funzione di rappresentanza delle autonomie.

Per la CISAL, la competenza per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (occorre comunque ritoccare il Titolo V) potrebbe far capo alla Camera bassa, mentre al Senato potrebbe far capo una sorta di funzione di indirizzo attuativo e di coordinamento delle legislazioni delle autonomie, a garanzia della loro sostanziale coerenza con i suddetti principi fondamentali, oltre che con le linee di indirizzo politico.

La CISAL, infine, è favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari, che in ogni caso non dovrebbe superare il rapporto di 1 a 100.000 o 150.000 cittadini per la Camera ed il numero assoluto di 80, 100 per il Senato, eletti questi ultimi dai Consigli regionali in stretto rapporto con la consistenza delle rispettive popolazioni.

PRESIDENTE. Do la parola a Stefano Colotto della CISL.

*COLOTTO.* Signor Presidente, esprimiamo un apprezzamento per questa occasione di confronto e di dibattito su tematiche istituzionali e processi di riforma della Costituzione, che da tempo seguiamo con particolare interesse e partecipazione.

Rispondendo alle principali questioni che avete sottoposto alla nostra attenzione con il questionario, abbiamo predisposto una nota che abbiamo inviato la scorsa settimana, nella quale è espressa la nostra posizione. Svolgerò, quindi, alcune considerazioni molto sintetiche, seguendo l'indicazione che ci avete dato: di rispondere in base agli interessi che rappresentiamo come soggetti convocati.

Proprio per questa ragione mi permetto di svolgere prima alcune considerazioni sugli interventi di riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare sul problema della ripartizione della funzione legislativa, in quanto lo consideriamo un tema di più immediata e stringente problematicità rispetto a quello, pur importante e collegato, della revisione del sistema bicamerale paritario.

Sul tema del riparto delle competenze legislative, la prospettazione attuale dell'articolo 117 della Costituzione (relativo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, concorrente tra Stato e Regioni ed esclusiva onnicomprensiva delle Regioni, su tutte le materie non rimesse alla competenza esclusiva Stato o alla competenza concorrente di Stato e Regioni), così come previsto dall'approvazione della legge n. 3 del 2001 ad oggi, ha di fatto determinato numerosi problemi applicativi, a nostro avviso soprattutto per tre ragioni fondamentali.

La prima è che alcune materie non sono opportunamente collocate nel rispettivo elenco di appartenenza. La seconda ragione è che per le materie di legislazione concorrente, alla prova dei fatti, è stato molto difficile andare a verificare fino a che punto potesse spingersi la normativa di principio dello Stato e dove, invece, potesse iniziare la normativa regionale. La terza è anch'essa relativa alla legislazione concorrente: di fatto, per alcune materie non esistono principi fondamentali, che non sono neanche facilmente desumibili dall'ordinamento nel suo complesso.

Ciò ha determinato una situazione problematica di stallo dell'intera riforma del Titolo V della Costituzione e il verificarsi di numerosissimi conflitti tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, che ha dovuto travalicare le proprie funzioni tipiche, svolgendo un'attività interpretativa e, in alcuni casi, anche la funzione di giudice di merito.

Secondo noi, in ordine al riparto delle competenze legislative, il primo passo dovrebbe probabilmente essere quello di rivedere gli elenchi

e ridurre, per quanto è possibile, le materie per le quali è prevista la legislazione concorrente, facendo una scelta più netta tra competenza legislativa esclusiva dello Stato e competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Inoltre, ove non fossero presenti, sarebbe assolutamente necessario individuare i principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente.

In particolare, riteniamo che alcune materie attualmente riservate alla legislazione concorrente, che però riguardano le politiche generali e perseguono finalità di carattere ampio e trasversale, debbano essere attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, al fine di assicurarne uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale: per esempio, le norme generali sulla tutela della salute; le norme generali sulle grandi reti di trasporto e navigazione; l'ordinamento delle comunicazioni e la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Secondo noi, l'ipotesi di una riduzione è preferibile all'eliminazione integrale della legislazione concorrente perché, in alcuni casi, non è facile fare una scelta netta e al sistema va assicurato comunque un certo tasso di elasticità.

Il problema si pone in particolare per alcune materie molto importanti di legislazione concorrente quali, ad esempio, il lavoro, la previdenza complementare integrativa o l'istruzione, sulle quali, secondo noi, andrebbe fatto un ragionamento molto complesso ed articolato che non può prescindere da una chiara e precisa individuazione dei principi fondamentali di competenza legislativa statale, pur nel rispetto delle competenze esecutive gestionali obiettivamente ed opportunamente rimesse alle Regioni.

Riteniamo inoltre, anche per rispondere ad una sollecitazione proposta nel questionario, che sia importante introdurre una clausola generale di supremazia che riservi la possibilità di un intervento statale anche nelle materie rimesse alla competenza regionale al fine di garantire, nel caso in cui sia necessario, l'unità giuridica ed economica del Paese.

Per quanto riguarda, invece, la riforma dell'attuale modello bicamerale, il problema è l'individuazione della sede di confronto e di raccordo tra Stato ed autonomie, cioè Regioni ed enti locali, un problema affrontato in tutti gli ordinamenti federali.

Un primo passo, rapidamente realizzabile tramite interventi di legislazione ordinaria, è il potenziamento e il rafforzamento degli strumenti che nel nostro ordinamento sono di fatto già presenti. La nostra prima proposta è di attuare l'articolo 11 della legge n. 3 del 2001, ovvero integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanze delle Regioni e degli enti locali; la seconda è di rafforzare il sistema delle conferenze, che attualmente prevede soltanto l'interlocuzione tra gli Esecutivi; la terza è di dare attuazione agli Statuti regionali che prevedono il consiglio delle autonomie locali, organo importante per il raccordo tra le Regioni e gli enti locali.

Sullo sfondo resta il tema del Senato federale che, secondo noi, è un intervento auspicabile nella misura in cui costituisce la sintesi e l'equilibrio tra le esigenze di autonomia delle Regioni e l'esigenza di unità del

nostro ordinamento. Una sua configurazione è importante innanzi tutto per dare rappresentanza istituzionale al massimo livello a Regioni ed enti locali; poi per dare loro una maggiore abilità politica e perché un sistema bicamerale differenziato, come dicevo prima, è maggiormente funzionale al riparto della competenza legislativa. Sarebbe anche un modo per risolvere in via preventiva eventuali conflitti di attribuzione.

Un possibile punto di partenza per successivi approfondimenti è la proposta contenuta nella cosiddetta bozza Violante, che prevede una netta differenziazione tra i due rami del Parlamento sia per quanto riguarda il sistema di elezione, sia per quanto riguarda la composizione e le funzioni delle due Camere. Ci limitiamo ad aggiungere che sarebbe importante il coinvolgimento dei consigli regionali per la rappresentanza delle Regioni e dei consigli delle autonomie locali per la rappresentanza degli enti locali.

Inoltre, riformando l'attuale procedura legislativa, è comunque importante che le materie fondamentali, come le leggi costituzionali, finanziarie e di bilancio, rimangano comunque di competenza congiunta di Camera e Senato.

Si potrebbe ragionare, altresì – anche se il tema necessiterebbe di un approfondimento –, sulla possibilità di affidare alla Camera nazionale la competenza relativa alle materie di legislazione esclusiva dello Stato e alla seconda Camera la competenza sui principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente. Chiaramente auspichiamo che si approfitti di questa occasione per procedere anche ad una riduzione del numero dei parlamentari.

Concludo dicendo che siamo convinti che la Costituzione si possa modificare, ma con interventi precisi e puntuali che riguardino singoli aspetti. Riteniamo anche che debba essere abbandonata una volta per tutte la suggestione della riforma complessiva di una Carta che noi consideriamo valida e pienamente attuale nel suo impianto e nei suoi principi fondanti.

Riteniamo che riforme istituzionali e interventi sulla Costituzione debbano necessariamente essere condivisi tra maggioranza e opposizione e comunque debbano rispettare il principio fondamentale della separazione dei poteri – legislativo, esecutivo e giudiziario – e il nostro modello di riferimento che è quello della democrazia parlamentare e partecipativa.

PRESIDENTE. Può intervenire Giorgio Buso della Confagricoltura.

*BUSO.* Signor Presidente, rispondo subito alla domanda che è il fulcro del questionario che ci è stato proposto: Confagricoltura desidererebbe in primo luogo che l'agricoltura fosse materia di legislazione concorrente e, in secondo luogo, che fra le materie di esclusiva competenza statale fosse compresa l'organizzazione comune dei mercati. La responsabilità nei confronti dell'Unione europea sull'organizzazione comune dei mercati deve rimanere in capo allo Stato.

Per quanto riguarda l'agricoltura, invece, proponiamo la legislazione concorrente perché prendiamo atto di ciò che avviene attualmente o che è avvenuto nella passata legislatura, perché il legislatore nazionale è intervenuto diverse volte su una materia che teoricamente sarebbe di competenza esclusiva delle Regioni, con il consenso delle Regioni stesse e della Conferenza Stato-Regioni, con leggi che riguardavano esplicitamente l'agricoltura e con leggi-delega che hanno prodotto diversi decreti legislativi. Dunque è la stessa realtà legislativa che ci porta a chiedere che l'agricoltura venga spostata nell'elenco delle materie concorrenti.

Sono oramai trascorsi gli anni nei quali l'agricoltura era considerata la bandiera dell'autonomia regionale, soprattutto gli anni Settanta e Ottanta. Adesso – volendo sollevare una critica – per motivi di evoluzione economica e politica, nelle Regioni si parla meno di agricoltura o magari se ne parla solo in funzione elettorale.

Per quanto riguarda, invece, il sistema nel suo complesso, la posizione di Confagricoltura è molto chiara: riteniamo che l'attuale sistema di bicameralismo perfetto non sia il responsabile delle varie patologie legislative che si osservano e che il Comitato per la legislazione enumera in modo molto preciso e approfondito. Non è il sistema in sé a generare le difficoltà, ma queste sono piuttosto legate alla sensibilità politica ed al rapporto di leale collaborazione che dovrebbe sussistere tra i poteri legislativo ed esecutivo con le autonomie, a cominciare dalle Regioni. A tal proposito posso fare due esempi.

Il Parlamento è sostanzialmente condizionato dalla copertura finanziaria delle leggi che comportano delle spese per il bilancio dello Stato: non ci sarà riforma costituzionale che potrà modificarlo. Il fatto che non si portino all'esame dell'Assemblea dei provvedimenti perché comportano nuove o maggiori spese che non è possibile coprire, per i quali allo stato attuale non sta alla Ragioneria dello Stato individuare la copertura, fa sì che il condizionamento sia nei fatti e riguardi, appunto, il leale rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo.

Si potrà anche superare il problema della copertura finanziaria delle leggi, ma sussiste una patologia, una questione politica, che non si può non constatare e che non abbisogna di una riforma costituzionale perché potrebbe essere superata con una modifica dei Regolamenti parlamentari: mi riferisco a quando un provvedimento che non comporta alcun onere di spesa viene approvato da un ramo del Parlamento, passa all'altro ramo e, dopo l'assegnazione, giace presso la Commissione per sei mesi sempre in discussione generale.

Confagricoltura ritiene che si potrebbe definire meglio la situazione all'interno di un sistema di bicameralismo perfetto fissando un tempo limite, di tre o sei mesi, per la Camera che riceve il provvedimento approvato dall'altra per apportarvi delle modifiche. Trascorso quel tempo – è un meccanismo individuato anche nella scorsa legislatura – la legge dovrebbe essere considerata approvata definitivamente. Anche se il passo successivo rimane comunque l'attribuzione dell'attività legislativa e delle possibili modifiche costituzionali ad una sola Camera.



Con riguardo invece al tipo di intervento che è stato proposto nella passata legislatura, Confagricoltura è piuttosto contraria, a prescindere dalla struttura e dal merito delle possibili funzioni del futuro Senato federale, all'ipotesi di attribuire ad una Camera eletta in secondo grado, quindi non eletta dai cittadini, delle funzioni legislative o addirittura di modifica costituzionale.

Il mantenimento delle funzioni legislative dovrebbe essere comunque legato ad un sistema elettorale diretto, ma come ho detto prima le questioni non sono legate solamente al problema istituzionale.

La riforma a nostro parere più urgente, al di là di queste indicazioni che abbiamo voluto portare alla vostra attenzione in materia di agricoltura, è quella della pubblica amministrazione. Come è stato già osservato, il fatto che la pubblica amministrazione sia lontana dal cittadino e dall'impresa, in una situazione di crisi come quella che stiamo vivendo, mostra l'urgenza di interventi soprattutto di tipo organizzativo, volti ad evitare che l'attività della pubblica amministrazione si sovrapponga all'attività delle imprese o addirittura si ponga in concorrenza con essa, ma per questo non è necessaria una riforma costituzionale.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola a Paola Mancini della Rete imprese Italia.

**MANCINI.** La ringrazio, signor Presidente. Siamo particolarmente contenti di questa convocazione e soprattutto del fatto che il Parlamento voglia rimettere al centro dei propri lavori la questione delle riforme istituzionali, perché riteniamo sia ormai davvero necessario portare a termine questo lavoro di rivisitazione del sistema, almeno per le carenze che si sono finora riscontrate rispetto alla riforma del 2001.

Rete imprese Italia ritiene infatti che la risistemazione dell'assetto complessivo dello Stato sia un elemento essenziale per la tenuta del sistema Paese nella competizione internazionale e che le riforme abbiano una loro valenza essenziale per la soluzione dei problemi di governabilità e di stabilità finalizzata alla razionalizzazione dei livelli e delle procedure decisionali, essenziali per il buon funzionamento del sistema e per l'operatività del sistema imprenditoriale nel suo complesso.

Sui temi indicati, faremo pervenire un documento puntuale di risposta al questionario che ci è stato sottoposto; mi soffermerò pertanto nel mio intervento soltanto su alcune delle problematiche richiamate, in particolare su quelle relative al tema della scelta tra bicameralismo perfetto e bicameralismo differenziato. Sotto questo profilo, più che una proposta specifica, presenterò alcune valutazioni di carattere generale, anche perché questo è un tema connesso alla scelta di fondo del tipo di revisione costituzionale che si vuole affrontare: se di tipo minimalista o più radicale.

In assenza di una proposta specifica da commentare, al momento, ci atteniamo a considerazioni di carattere generale, indicando più che altro aspetti a nostro parere positivi o negativi dell'una o dell'altra ipotesi. Guardando in particolare al panorama europeo, in realtà sul tema del bi-

cameralismo si può riscontrare un quadro molto variegato di sistemi parlamentari: prevalentemente a bicameralismo differenziato negli Stati a ordinamento federale.

Questa differenziazione di modelli che si riscontra a livello europeo mostra anche che il prevalere di una tipologia sull'altra può essere condizionato da fattori storici, economici, sociali o di bilanciamento dei poteri, perché in alcuni Paesi le due Camere assumono prerogative e peso politico differenziati in ragione della maggiore o minore connotazione rappresentativa; in altri una delle due Camere ha la funzione di Camera di riflessione o di raffreddamento; in altri ancora le Camere hanno funzioni speculari.

Sicuramente l'idea di un nuovo assetto del Parlamento che superi le lungaggini del procedimento decisionale e i relativi costi è sicuramente condivisibile; essa implica non solo una riflessione sulle modalità di espressione della rappresentanza territoriale, ma soprattutto, come già è stato richiamato in interventi precedenti, una preventiva chiarezza sul riparto delle competenze tra centro e periferia.

Il ragionamento – come già ricordato – si può articolare su due aspetti: differenziazione basata sulle materie trattate o differenziazione basata sul livello di rappresentanza. Sotto il primo profilo si può far riferimento, in sostanza, a quanto era stato definito nella proposta sottoposta al *referendum*, che ha poi avuto esito negativo: l'attribuzione alla Camera delle materie di esclusiva competenza statale e al Senato delle materie concorrenti, con possibilità di circoscritta interferenza reciproca nei lavori, scandita da tempi brevi e certi e dalla prevalenza nel confronto, in caso di disaccordo, del ramo titolare *in primis* della materia trattata.

Se si affronta il problema delle differenziazioni sotto il profilo delle materie trattate, questo sistema ci sembra condivisibile.

Vi è tuttavia un'altra possibilità di guardare a questo aspetto: una differenziazione basata sulla connotazione del livello di rappresentanza, concentrando l'attenzione sul fatto che una delle Camere abbia connotati regionalistici o territoriali. In questo caso, occorre soprattutto trovare la soluzione più idonea ad evitare che la governabilità venga compromessa da un'azione di ostacolo di una delle due Camere, legata alla mancata risposta al nodo delle competenze o del grado di autonomia che viene riconosciuto alle Regioni in un sistema di federalismo vero e proprio (o di regionalismo accentuato, al di là della formula nominalistica).

Da questo punto di vista, entrando nello specifico della composizione delle Camere e del sistema elettivo, risulta evidente che questi due elementi sono variabili dipendenti dal ragionamento appena fatto, che riguarda la necessità di delineare un progetto complessivo di riforma della forma di Stato e di Governo ed anche e soprattutto del riparto delle competenze.

Per quanto riguarda la composizione, sono state avanzate una serie di ipotesi ed anche dal punto di vista del quadro europeo emergono alcuni modelli di riferimento: ad esempio, se debba trattarsi di una Camera composta solo da rappresentanti delle Regioni o anche delle altre autonomie

locali (Comuni e Province); se, sotto il profilo della modalità di elezione del livello di rappresentanza, debba trattarsi di rappresentanti dei consigli regionali, delle giunte o di una composizione mista, o ancora se debba farsi riferimento ad un sistema di elezione diretta o per nomina.

La storia del dibattito su questo particolare aspetto ci dice che nella seconda Bicamerale, per esempio, fu avanzata un'ipotesi di composizione mista del Senato, costituito per metà da membri eletti a suffragio universale diretto e per l'altra metà dai Presidenti di Regione oltre che da consiglieri di maggioranza ed opposizione. La terza Bicamerale prevedeva invece soltanto l'istituzione presso il Senato di una Commissione delle autonomie territoriali con funzioni referenti o consultive, non ben definite.

Un altro dato che, a mio avviso, va richiamato è che l'ipotesi di trasformare il Senato in Camera delle Regioni, malgrado abbia il supporto di tutti gli schieramenti politici, in realtà sta incontrando molte resistenze nella sua attuazione e realizzazione pratica. Sempre articolando il ragionamento sotto il profilo dei vantaggi o svantaggi di un modello piuttosto che di un altro, la prima delle opzioni richiamate, cioè la composizione a base territoriale sia di rappresentanti regionali che delle altre istituzioni di autonomie locali, Comuni e Province, per quanto suggestiva, non semplificherebbe il circuito decisionale, complicando di fatto il rapporto tra Regioni ed enti locali, che non hanno al momento formule consolidate o meccanismi stabili di cooperazione e coordinamento. Ciò potrebbe generare situazioni di conflittualità.

D'altro canto, la realizzazione della Camera delle Regioni trova una sua giustificazione a seguito di un modello federale classico, incentrato su due soggetti istituzionali prevalenti (federazioni e stati regionali), e si basa sul concetto di sussidiarietà, facendo da contrappeso al centralismo della federazione.

Se la scelta fosse a favore di una Camera delle Regioni, rimarrebbe ancora aperto il problema delle diverse opzioni relativamente alla sua composizione. Quindi, al di là dell'espressione di preferenza per un'opzione o l'altra, si può dire che una Camera delle Regioni composta dagli esecutivi regionali rafforzerebbe ulteriormente la classe politica regionale, facendola entrare direttamente nel circuito nazionale delle decisioni e al contempo la vincolerebbe anche agli indirizzi dei Governi regionali mandati.

Soluzioni diverse da quelle di un Senato composto dagli esecutivi delle Regioni, come ad esempio quelle che puntano sulla rappresentanza dei consigli regionali (come nel modello austriaco) o sull'elezione diretta dei senatori (come nel modello statunitense), finirebbero per avere come conseguenza l'omologazione delle due Camere e la loro sovrapposizione al sistema regionale.

Prima di passare al riparto delle competenze, che anche per noi è un punto centrale, mi soffermo su un secondo tema: nelle domande del questionario si faceva riferimento al ruolo della Camera delle autonomie rispetto al sistema delle conferenze sotto il profilo del raffreddamento dei conflitti. Da questo punto di vista, ricordo che la Corte costituzionale

ha riconosciuto finora un ruolo dirimente nei conflitti alle attività concertative e di coordinamento orizzontale, ossia alle intese interistituzionali.

Resta tuttavia aperto il problema di come garantire la vincolatività dei pareri assunti nel sistema delle intese interistituzionali, perché c'è un'assenza finora di meccanismi di sanzionabilità politica e istituzionale, in caso di mancata osservanza delle intese raggiunte.

Secondo noi, al di là dell'istituzione o meno della Camera delle autonomie, va sicuramente rivisto il sistema delle conferenze, che può avere un ruolo importante nel raffreddamento dei conflitti. Si rende però necessaria una revisione egli assetti: l'attuale tripartizione appare come uno svuotamento del potere dell'istituto della conferenza (noi guardiamo ad un unico organismo di interlocuzione in sede governativa); occorrerebbe poi una riorganizzazione dell'intero sistema dei raccordi istituzionali attraverso una disposizione costituzionale che codifichi il principio di leale collaborazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica e preveda la conferenza unificata quale unica sede di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Da questo punto di vista voglio brevemente ricordare soltanto altri aspetti che ci sembrano da tener presenti nella revisione del sistema delle conferenze. Mi riferisco al fatto che attualmente questi organismi non hanno sfruttato a pieno l'opportunità di diventare un luogo di confronto e di integrazione con il sistema della rappresentanza degli interessi. Auspichiamo pertanto un'apertura a forme stabili di dialogo con il settore privato, in modo che lo stesso possa fornire il proprio contributo alle valutazioni espresse in un modo più efficace e trasparente.

Inoltre, riteniamo che il sistema delle conferenze debba essere riformulato, attribuendo ad esso il ruolo di *governance* reale delle politiche che coinvolgono gli interessi dei diversi livelli di governo territoriale, anziché rimanere confinati a sede di coordinamento su specifiche questioni, spesso legate ad una dimensione amministrativa come accade attualmente.

Vengo quindi direttamente al tema del riparto delle competenze. Al riguardo, secondo noi, si potrebbe fare riferimento in primo luogo al modello spagnolo per l'articolazione delle competenze in relazione al grado di autonomia. Sostanzialmente il sistema spagnolo delinea un modello di regionalismo differenziato: a seconda del grado di autonomia che le comunità territoriali vogliono assumere, la Costituzione prevede diverse attribuzioni di competenze, da attivare man mano che le comunità locali si sentono in grado di svolgere determinati ruoli e hanno anche le risorse economiche per farlo.

L'altro modello di riferimento, sempre per quanto riguarda il funzionamento del meccanismo di ripartizione, potrebbe essere quello tedesco, che si basa su un'articolazione molto più ampia rispetto al nostro attuale sistema delle competenze concorrenti.

Senza entrare ora nel dettaglio, quello che ci interessa sottolineare con riferimento anche alla nostra esperienza nei settori economici, è che dal punto di vista delle legislazioni di settore con l'attuale ripartizione si sono verificati dei problemi. Ad esempio, per il commercio c'è stata

una riforma nel 1998 che ha previsto il passaggio alle Regioni di una serie di competenze, nell'ambito di principi stabiliti da una legge statale; poi è intervenuta la modifica del Titolo V nel 2001 che ha previsto un'attribuzione di competenza esclusiva alle Regioni della materia e nello stesso tempo la possibilità di un intervento dello Stato sulla base della competenza della tutela della concorrenza come materia trasversale. Un percorso analogo è stato fatto anche per quanto riguarda l'artigianato.

In sostanza, è emerso che c'è stata un'eccessiva differenziazione delle legislazioni a livello regionale. Ciò ha comportato anche problemi, diciamo così, di diverso passo con cui il sistema distributivo e imprenditoriale ha potuto attivare alcuni meccanismi attinenti alla concorrenza in generale e ha dato luogo anche, in alcuni casi, a problemi di certezza del diritto, come è stato evidenziato anche dall'*Antitrust* in alcune sue segnalazioni.

Noi avvertiamo la necessità di una normazione che possa creare nuovi percorsi unitari di politica economica per governare i processi di trasformazione del sistema. Riteniamo quindi necessario perseguire la strada di un maggiore coordinamento tra le Regioni affinché si recuperi un luogo di indirizzo degli interventi locali che garantisca una legislazione più omogenea ed orientata ad un complessivo progresso del Paese.

Nel nostro documento troverete il dettaglio delle nostre proposte in materia di ripartizione delle competenze; in sintesi, sulla base anche di quelli che sono stati i difetti dell'attuale riparto evidenziati dalla Corte costituzionale, crediamo innanzi tutto che vada rivista la suddivisione di competenze attualmente delineata dall'articolo 117 con l'inserimento nell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato di alcune che non sono nominate e che risultano altrimenti di difficile attribuzione, in quanto fanno capo ad interessi non frazionabili a livello territoriale.

In secondo luogo, riteniamo che vada rivista l'attribuzione di alcune materie, che dovrebbero passare dalla potestà concorrente a quella esclusiva statale, e che occorra anche individuare meccanismi operativi che soddisfino le esigenze di unità giuridica ed economica, tali da consentire al Governo di realizzare le proprie riforme economiche senza che queste siano vanificate da inerzie e da veti localistici.

Tralascio le proposte sui singoli aspetti e riassumo e concludo questo intervento dicendo che la situazione attuale mostra alcune criticità, che si sostanziano in una mancanza di vincolatività delle norme del legislatore nazionale, che non dispone di una strumentazione adeguata per garantire che le Regioni e le autonomie locali non si discostino dagli elementi che garantiscono l'unità dell'ordinamento.

Secondo noi i rimedi attuali, basati sulla possibilità di ricorso incidentale alla Corte costituzionale o sull'azione sostitutiva in base all'articolo 120 della Costituzione, non si sono dimostrati sufficienti a garantire questo tipo di esigenza.

Concludo definitivamente ricordando un brano di una sentenza della Corte costituzionale, che secondo noi riassume bene i profili evidenziati e che in qualche modo sarebbe opportuno tradurre in norma, trattandosi di

un indirizzo finora solo giurisprudenziale o comunque ricavabile dai principi costituzionali.

Leggo brevemente quanto affermato dalla Corte: «Limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente significherebbe circondare le competenze delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi dal pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze». Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. La parola adesso a Fausto Pasqualitti di Confcooperative.

PASQUALITTI. Ringraziamo innanzi tutto la Commissione per l'invito che ci è stato rivolto e per l'odierna audizione rivolta al mondo delle imprese e del lavoro. Riteniamo che l'architettura costituzionale non sia indifferente ma abbia ricadute funzionali ed economiche sul mondo delle imprese: per questo siamo interessati.

Abbiamo trasmesso alla Commissione il nostro contributo rispetto ai quesiti posti e ad esso rinvio per il dettaglio; desidero qui solo richiamare alcuni riferimenti che abbiamo tenuto presenti nel formulare le nostre risposte.

In primo luogo, abbiamo una forte necessità di semplificazione, di chiarezza e di rapidità decisionale, che sono tutti elementi necessari alla vita delle aziende. Abbiamo inoltre necessità di ridurre le ingessature che rendono le decisioni pubbliche difficoltose, per le frequenti sovrapposizioni di decisioni e di veti.

Abbiamo bisogno, certamente, di valorizzare il territorio, ma dobbiamo stare anche attenti a che le riforme abbiano uno sguardo rivolto all'integrazione, ai problemi europei, ai problemi della globalizzazione, come ci dimostrano anche le vicende di questi ultimi giorni.

Da ultimo, il mondo delle imprese ha bisogno che anche nel caso delle riforme ci sia un certo grado di stabilità periodica, per cui una volta fatte le riforme, per le necessità legate allo sviluppo delle imprese, per le decisioni che si devono prendere, esse dovrebbero avere un certo grado di stabilità e non essere oggetto di una continua rimessa in discussione del quadro di riferimento.

Come ho già detto, rinvio alle note inviate alla Commissione per un'esposizione puntuale del nostro pensiero; mi soffermo ora solo su alcuni punti.

Innanzitutto, siamo d'accordo sul superamento del bicameralismo perfetto, per quello che dicevamo prima circa le esigenze di semplificazione. In Europa siamo gli unici ad avere ancora un bicameralismo perfetto.

Siamo per una Camera dei deputati con compiti di normazione primaria, che discuta e legiferi sulle competenze esclusive dello Stato e che ovviamente abbia il rapporto fiduciario con il Governo.

In merito ai quesiti posti per la Camera delle autonomie, si potrebbe peraltro fare un primo approccio magari attraverso la riesumazione del principio della Bicameralina, già presente nel Titolo V. Ovviamente il Senato deve rappresentare le autonomie e, sul piano delle competenze, credo che debba legiferare sui principi fondamentali della legislazione concorrente.

C'è poi il problema difficoltoso dell'elezione, già sollevato questa mattina, a cui non riusciamo a dare una risposta: la questione è se la Camera delle autonomie debba essere eletta o nominata. Certamente molto dipenderà dai compiti che le saranno attribuiti; se potrà legiferare, dovrà avere sicuramente un riconoscimento popolare e quindi si dovrà ricorrere ad un procedimento per elezione.

Tuttavia nei disegni di legge che abbiamo considerato c'è anche il problema dell'integrazione delle autonomie locali. Quello che noi paventiamo, proprio per una necessità di chiarezza e semplificazione, è che non si mettano in moto dei processi di consultazione tali da ingessare, anziché semplificare, tutto il sistema.

Certamente Camera e Senato dovrebbero essere posti in una condizione paritaria, per quanto riguarda la legislazione di sistema, evitando però il problema della *navette*, cioè il frequente rinvio dei provvedimenti da una Camera all'altra. Alcuni disegni di legge hanno proposto delle soluzioni: ad esempio la costituzione di un gruppo misto tra Camera e Senato, in modo che si possa decidere evitando i vari passaggi. C'è poi il problema di come risolvere eventuali conflitti di competenze tra l'una e l'altra Camera; anche in questo caso è necessario trovare delle soluzioni rapide, che non ingessino il sistema.

Per quanto riguarda il problema delle competenze, riteniamo che vadano riportate a livello statale alcune materie inserite tra le competenze concorrenti: penso all'energia, ai problemi della comunicazione, agli ordini professionali, al lavoro e al processo di semplificazione, che da qualche giorno è in auge sugli organi di stampa. Il processo di semplificazione, al quale le imprese sono molto interessate, andrebbe in qualche modo regolamentato, perché c'è il rischio che vi siano processi di semplificazione diversi e quindi che si determini un rapporto con la pubblica amministrazione diverso tra le varie Regioni e tra lo Stato e le Regioni.

L'ultimo punto riguarda il problema della gestione delle competenze, in particolar modo delle competenze concorrenti. Com'è stato indicato dalla Corte costituzionale, abbiamo bisogno di un sistema flessibile e cooperativo, ispirato al principio di sussidiarietà; quindi non di una ripartizione rigida, ma di uno strumento che permetta di volta in volta di regolarsi, in rapporto anche alle esigenze del momento politico ed economico.

Andrebbero inoltre previste delle clausole di chiusura, sul modello tedesco, in modo che, in determinati momenti, lo Stato possa intervenire con clausole di chiusura oppure su problemi che richiedono unitarietà eco-

nomica e giuridica del Paese. Si tratterebbe di un grado di flessibilità attenuato dalla possibilità di questo tipo di interventi.

PRESIDENTE. Do la parola a Marcella Panucci di Confindustria.

PANUCCI. Signor Presidente, vorrei anzitutto ringraziarla per l'invito all'audizione odierna, che riteniamo sia molto utile: auspichiamo una riapertura del dibattito sulle riforme istituzionali, che rappresentano una priorità per il mondo delle imprese. Anch'io anticipo che invieremo un documento scritto in risposta ai quesiti che ci sono stati sottoposti tramite il questionario, documento che, per il poco tempo a disposizione, non abbiamo avuto modo di perfezionare.

Anche Confindustria, come le altre associazioni, avverte l'esigenza di un processo di riforma della materia amministrativo-istituzionale: le imprese necessitano di un ambiente amministrativo, istituzionale e regolamentare efficiente e moderno per poter operare. Gli interventi di riforma della Costituzione – mi riferisco in particolare alla modifica del Titolo V – hanno portato dei benefici ma, com'è stato evidenziato, hanno anche creato delle complicazioni alle imprese.

Il dibattito odierno, che spero inauguri una nuova età delle riforme costituzionali, può risultare pertanto utile per focalizzare alcuni punti. Confindustria, nel corso degli ultimi dieci anni, si è molto concentrata sui temi delle riforme. Già in un'indagine conoscitiva che era stata condotta da questa stessa Commissione (se non vado errata nel 2002) erano stati affrontati dei possibili elementi di revisione del Titolo V e si era accennato all'esigenza di una riforma del sistema bicamerale; successivamente, nel 2006, si è ritornati sul punto. Rileggendo gli interventi svolti nel corso di quelle indagini conoscitive ritrovo molti spunti che sono emersi oggi.

C'è l'esigenza di rivedere il sistema del bicameralismo perfetto, che nasceva con l'obiettivo di assicurare una ponderazione equilibrata di tutti gli interessi nell'ambito del processo legislativo, ma che non corrisponde più alla nuova configurazione che lo Stato ha assunto a seguito degli interventi di devoluzione operati a partire dagli anni Novanta e completati nel 2001.

Anch'io, come molti colleghi che mi hanno preceduta, riterrei opportuno ripensare il sistema di bicameralismo perfetto, andando verso un sistema di bicameralismo asimmetrico, laddove trovino rappresentanza, nell'ambito di un'apposita Camera (che potrebbe essere il Senato federale) le istanze territoriali, non soltanto quelle regionali, ma, data la ripartizione di competenze amministrative che è stata operata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, anche quelle degli altri enti locali.

Questo aspetto sarebbe importante anche per prevenire quel contenzioso cui molti oggi hanno fatto riferimento; un contenzioso costituzionale che nasce dai conflitti di competenza tra Stato e Regioni e che blocca i processi di riforma. Ne abbiamo avuto un esempio, recentemente, a proposito dello sportello unico per le attività produttive, che è stato oggetto



di un ricorso davanti alla Corte costituzionale da parte della regione Emilia Romagna, il cui rigetto ha consentito di completare la riforma che a giorni vedrà la luce.

L'auspicio è che una Camera delle autonomie (o un Senato federale, comunque lo si vorrà definire) possa contribuire a prevenire questi conflitti, garantendo una rappresentanza delle istanze territoriali in un'unica sede, in questo modo fornendo anche uno *status* di carattere legislativo a quel dialogo che oggi avviene nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. A questo punto si pone il tema della composizione e del metodo per l'elezione o per la nomina dei rappresentanti del Senato federale, che ovviamente non è un tema di semplice soluzione.

Mi limito a richiamare l'esigenza che detta camera rappresenti effettivamente le istanze territoriali, creando un rapporto con il territorio che poi renda possibile l'accettazione di processi di riforma che hanno una rilevanza sia in generale, sia soprattutto, per quanto ci riguarda, per le imprese. Immaginare una composizione sulla base di una nomina da parte delle assemblee regionali e degli altri enti locali, se da un lato può creare dei problemi in termini di rappresentatività dei cittadini, potrebbe contribuire dall'altro ad assicurare un rapporto migliore e più efficiente rispetto agli enti locali.

Non mi soffermo su altri temi, che troveranno spazio nel documento scritto, limitandomi ad alcuni brevissimi rilievi, sempre a proposito del questionario, come ad esempio l'ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari, nei confronti della quale siamo ovviamente favorevoli.

Vi è anche la necessità di ripensare il sistema delle cariche onorarie, cioè i senatori a vita: forse, nell'ottica di un bicameralismo differenziato, andrebbero spostati alla Camera, che non rappresenta le istanze territoriali; così come andrebbero ripensati i criteri anagrafici per l'elettorato attivo e passivo.

Per quanto riguarda il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, anche in questo caso una modifica del Senato in senso federale dovrebbe portare a collocare l'istanza fiduciaria nella sola Camera dei deputati. Non vedo particolari controindicazioni su questo punto, dal momento che tutti i meccanismi attualmente previsti per concedere e revocare la fiducia potrebbero essere applicati ad una sola Camera.

Anche io ritengo utile partire da alcuni progetti di legge che sono stati presentati nelle precedenti legislature e che contenevano degli spunti molto positivi: da ultimo la bozza Violante, che poi è stata composta in un testo unificato e che, proprio sulla parte del bicameralismo, trovava effettivamente delle soluzioni ragionevoli e condivisibili.

Devo dire che forse è più problematico il tema del procedimento legislativo, così come previsto dalla stessa bozza Violante. Noi non disponiamo di soluzioni di sicura efficienza, tuttavia mi chiedo se sia opportuno continuare a mantenere comunque un bicameralismo di applicazione generalizzata in presenza di Camere con funzioni differenziate. Forse si potrebbe ipotizzare un sistema monocamerale per determinati procedimenti

legislativi e un sistema misto per altre leggi, laddove ovviamente le istanze territoriali richiedano una rappresentanza.

Infine, ci siamo soffermati sulla revisione del Titolo V. I temi sono assolutamente connessi, perché è evidente che il procedimento legislativo e, più in generale, la qualità della regolazione in Italia saranno tanto migliori, quanto più sarà efficiente il procedimento bicamerale e chiara la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

Rileggendo gli atti delle indagini conoscitive precedenti, ho ritrovato una serie di elementi emersi anche oggi: laddove veniva criticata la ripartizione di competenze operata, soprattutto con riguardo ad alcune materie oggetto di competenza concorrente e a materie oggetto della competenza esclusiva delle Regioni. Oggi questi temi sono emersi e sono estremamente importanti.

I colleghi dell'ANCE, che fanno parte del sistema di Confindustria, hanno richiamato proprio la difficoltà per le imprese che operano a livello nazionale, ma anche comunitario e internazionale, di interagire con sistemi regionali assolutamente diversificati tra loro, che determinano costi di adempimento che l'impresa spesso non trova neanche quando opera sui mercati internazionali.

Secondo noi è essenziale ripensare il sistema delle competenze legislative, riportando sotto l'egida della competenza statale alcune materie, che sono oggetto della competenza esclusiva regionale. Penso alle attività produttive, che sono proprio la spina nel fianco delle imprese, laddove le competenze di carattere regionale molto spesso ostacolano la definizione di strategie di politica industriale a livello nazionale.

Mi riferisco anche a materie oggetto di competenza concorrente: l'energia è stata più volte evocata oggi ed effettivamente la difficoltà di realizzare reti energetiche, interregionali o anche di carattere nazionale dipende anche dal fatto che questa materia è oggetto di competenza concorrente e che molto spesso è disciplinata in maniera diversificata a livello territoriale.

Infine vi è il tema complesso, ma che comunque va affrontato, relativo al concetto di interesse nazionale: un principio scomparso con la riforma del Titolo V del 2001, la cui assenza, però, sta creando difficoltà nel raccordo tra competenze statali e regionali. Forse sarebbe opportuno pensare ad un'eventuale reintroduzione del principio dell'interesse nazionale a livello costituzionale, anche nell'ottica di un bicameralismo differenziato, laddove questo concetto sarebbe comunque temperato nel dibattito nell'ambito del Senato federale (chiamiamolo così), proprio per prevenire i conflitti di attribuzione e per riportare a livello statale competenze che effettivamente richiedono una disciplina di carattere centrale. Vi ringrazio e rimango a vostra disposizione per eventuali approfondimenti.

PRESIDENTE. Do la parola a Ezio Maria Reggiani di Confprofessioni.

*REGGIANI.* Signor Presidente, Confprofessioni quale organizzazione principale di rappresentanza dei liberi professionisti è ovviamente d'accordo sul superamento del bicameralismo perfetto, non tanto e non solo per la condivisione, ultimamente emersa, di un principio generalizzato, quanto per il convincimento che occorra adeguare l'apparato legislativo. Rispetto al Dopoguerra e ai tempi dell'Assemblea costituente, oggi evidentemente ci troviamo di fronte ad una situazione più complessa, derivante dall'ormai preponderante figura dell'Unione europea (le leggi sono a stragrande maggioranza derivanti da direttive comunitarie) e dalla funzione legislativa delle Regioni, che evidentemente, da quarant'anni a questa parte, hanno cambiato radicalmente l'assetto legislativo.

Abbiamo predisposto un compiuto documento in risposta al questionario delle Commissioni, che ci pregiamo di depositare. Illustro tuttavia sistematicamente le proposte pratiche.

La riforma del bicameralismo perfetto, secondo noi, dovrebbe essere accompagnata da una radicale modifica della Camera, sempre da eleggersi a suffragio universale. Riteniamo che la Camera debba vedere una composizione di non oltre cinquecento deputati, ovviamente eletti a suffragio universale, mentre riteniamo che sia adeguato un Senato (federale o come lo si voglia chiamare) espressione delle Regioni e delle Province autonome, senza includere le Province ed i Comuni, nominato dagli esecutivi delle Regioni. In questo caso, a fronte di un periodo di cinque anni di durata legislativa della Camera, il Senato federale invece non scadrebbe, perché rinnovato evidentemente dalle nomine operate dagli esecutivi regionali, con la dovuta rappresentanza delle minoranze a livello regionale.

Pensiamo anche che debbano essere salvaguardate le Regioni con popolazione minore, che devono avere proporzionalmente, in modo ponderato, la possibilità di essere adeguatamente rappresentate. Riteniamo che una popolazione regionale di massima espressione, per esempio quella della Lombardia, possa essere adeguatamente rappresentata da almeno sei senatori, mentre le popolazioni regionali minori potrebbero essere rappresentate da tre senatori.

Questo suggerimento deriva anche da una comparazione con i sistemi vigenti, europei e non solo; uno su tutti (non da adottare necessariamente, ma da considerare nel raffronto) è quello svizzero, federalista per autonomia, nel quale sono previsti due rappresentanti per ogni cantone, indipendentemente dalla composizione e dalla capacità e dall'espressione economica e sociale di ciascun cantone. Nel nostro caso credo debba essere tutelata un'adeguata rappresentanza, in quanto poi la funzione legislativa potrebbe essere differente.

Per quanto riguarda le materie oggetto di competenza concorrente, anche noi riteniamo che il Senato federale debba essere fortemente incisivo nei confronti dell'azione legislativa della Camera. Eventualmente su queste materie la Camera, nel caso in cui si dovesse esprimere in modo difforme rispetto al Senato, dovrebbe deliberare a maggioranza as-

soluta. Evidentemente per le altre materie è sufficiente la maggioranza semplice.

Per quanto riguarda il comparto che rappresentiamo, riteniamo che il Titolo V debba prevedere per le libere professioni una generalizzata competenza da parte della Camera; nell'ambito invece del Senato federale, alcune tematiche (come già attualmente previsto, per esempio, per la formazione, la previdenza complementare e la sanità integrativa) potrebbero essere demandate alle Regioni.

Per quanto riguarda un aspetto legato più specificatamente alla incisività dell'azione del Senato federale, riteniamo che nella sua composizione esso debba essere espressione, come dicevamo prima, anche della minoranza; non vorremmo, infatti, che una composizione anche territorialmente differenziata, soprattutto nell'ultimo indirizzo di carattere politico, che prevede un'autonomia sempre più radicata, possa in qualche modo incidere su altre realtà regionali.

È chiaro che il Senato federale dovrebbe occuparsi di tutte le materie oggi destinate alla competenza della Conferenza Stato-Regioni. In questo caso, se consideriamo a livello comparativo gli altri sistemi europei, laddove è applicato strettamente un concetto di Senato federale evidentemente viene meno la problematica della conflittualità e dei rapporti tra Stato e Regioni. Nell'ottica di una legislazione ascendente, le Regioni potrebbero in questo caso trovare una forma più incisiva dal punto di vista legislativo, anche a livello nazionale.

PRESIDENTE. Può intervenire Lorenzo Bardelli di Confservizi.

*BARDELLI.* Signor Presidente, la ringrazio per l'opportunità che ci avete offerto con l'incontro di oggi. Innanzi tutto avverto che abbiamo preparato un documento che lasceremo agli atti che contiene risposte puntuali ai quesiti posti dalle Commissioni. In generale, ovviamente, non ci dissociamo da quanto hanno sostenuto tutti gli altri e siamo favorevoli allo sviluppo di un nucleo legislativo di livello nazionale che permetta un migliore raccordo del sistema delle autonomie nell'ambito dei principi costituzionali.

Se dovessi impegnarmi adesso in una discussione sul Titolo V credo che potrei dilungarmi troppo: il nostro settore è stato uno dei più colpiti dalla riforma del 2001. Comunque la nostra risposta alla domanda relativa all'opportunità di modificare il Titolo V dopo l'introduzione della Camera delle autonomie è affermativa. Sarebbe necessario modificare il Titolo V perché, per quanto ci riguarda, è stata ampiamente dimostrata la difficoltà di attuare tale novella.

Nel documento che abbiamo preparato troverete anche riferimenti ad alcuni aspetti tecnici come le clausole di supremazia e di cedevolezza, a seconda delle necessità, sulle quali non mi soffermo per questioni di tempo. Come operatore del settore dei servizi pubblici ritengo doveroso sottolineare un unico aspetto, cioè la difficoltà che abbiamo incontrato

in alcuni settori a conferire un assetto statale alle attività e alle politiche di regolazione.

A nostro avviso, quindi, sarebbe molto utile che la riforma si accompagnasse alla possibilità di poter esercitare sul territorio nazionale una serie di competenze di regolazione in modo univoco per alcuni settori che, fino ad oggi, anche in ragione dei conflitti spesso generati dalle difficoltà di interpretazione del riparto di competenze, hanno lasciato inevasi numerosi quesiti, ad esempio, nel settore dei servizi idrici, dell'igiene ambientale e dei trasporti, problemi che sono noti alle cronache e a tutti i colleghi presenti.

**PRESIDENTE.** Do la parola a Bruno Busacca della Lega nazionale cooperative.

**BUSACCA.** Signor Presidente, innanzi tutto anche noi vorremmo esprimere condivisione e plauso per il metodo di lavoro che le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato intendono seguire, ascoltando preventivamente le rappresentanze del mondo del lavoro e delle imprese. A nostro parere, infatti, la riforma delle istituzioni è questione che riguarda tutti i cittadini, e le imprese e le loro rappresentanze associative. Peraltro, l'esperienza di questi ultimi anni ci ha insegnato che le riforme funzionano solo se sono largamente condivise a tutti i livelli istituzionali da ampi schieramenti parlamentari. E quindi vorremmo esprimere l'auspicio che così si voglia procedere.

Anche noi stiamo preparando un dettagliato documento di risposta ai vari quesiti che ci sono stati rivolti. In questa sede anticipo alcune risposte per grandi linee. Secondo noi, il superamento del bicameralismo perfetto deve avere come obiettivo un procedimento legislativo che sia più fluido alle esigenze nuove dei cittadini, dell'economia, delle imprese, più celere e più capace di dare risposte. In questo senso, il meccanismo che la Costituzione del 1948 aveva ipotizzato è obiettivamente superato. Il mondo esterno è cambiato, così come è cambiata l'architettura istituzionale.

La costruzione e l'allargamento dell'Unione europea, l'istituzione, nel 1970, delle Regioni e, nel 2001, il rafforzamento poderoso delle loro competenze hanno cambiato l'equilibrio dei poteri e quindi è necessario adeguare le procedure legislative. Peraltro, anche il mondo economico all'interno del quale si opera è completamente diverso da quello dell'immediato dopoguerra. La competizione globale e l'apertura dei mercati su scala continentale e mondiale sono realtà nuove con cui non solo le imprese e i lavoratori devono fare quotidianamente i conti, ma anche le istituzioni e le rappresentanze politiche.

È opportuno superare il bicameralismo perfetto anche perché, come ci faceva notare il presidente Bruno, siamo l'unico Paese dell'Unione europea che mantiene questa particolarità, fortemente legata al momento in cui fu approvata la Costituzione: l'avvio della democrazia dopo il periodo della dittatura.

È evidente che la divisione delle competenze non può che essere collegata al modello di formazione delle due Camere. Se anche la seconda Camera è eletta a suffragio universale, si può pensare ad una suddivisione di competenze per materia. In questo caso sarebbe ragionevole e utile assegnare alla prima Camera le materie di legislazione esclusiva statale, e alla seconda le materie di legislazione concorrente. Se invece si ipotizza una seconda Camera formata per nomina, quindi non per elezione diretta, sarebbe singolare che essa svolgesse funzioni di legislazione concorrente, essendo nominata dagli stessi soggetti titolari a livello regionale della stessa funzione. Per questo le due questioni sono strettamente legate. La cosa più importante, comunque è riuscire ad evitare le doppie letture e quindi sveltire e rendere più fluido il procedimento legislativo.

All'interno di questo modello non può non essere rivisto anche il rapporto tra il Parlamento e il Governo. Vediamo ogni giorno come l'effettivo rapporto tra Governo e Parlamento non è più quello scritto in Costituzione. Anche nei progetti di riforma costituzionale degli anni scorsi, sia quelli andati in porto sia quelli rimasti allo stato di bozza, in realtà si ipotizzava un diverso tipo di rapporto tra Governo e Parlamento, rafforzando da un lato la capacità del Governo di portare a compimento i propri progetti, e dall'altro le funzioni di indirizzo politico generale e di controllo da parte del Parlamento stesso.

Ovviamente, se si pensa ad un modello bicamerale con separazione di competenze – poiché le materie di confine e di possibile frizione saranno inevitabili – bisognerà prevedere anche le relative procedure di conciliazione, come peraltro è previsto in diversi ordinamenti di altri Paesi europei ed extraeuropei nei quali vigono sistemi bicamerali asimmetrici.

A questo punto vorrei aggiungere, per rispondere ad una delle domande – anche se si tratta di una questione certamente marginale, sulla quale peraltro non stiamo facendo una gran bella figura –, che probabilmente sarebbe opportuna una revisione delle modalità di elezione dei parlamentari all'estero. In realtà non si è raggiunto l'obiettivo a suo tempo voluto dal Parlamento all'unanimità, se non ricordo male, perché il voto, così come è previsto, finisce per coinvolgere persone che con la nostra Repubblica hanno un rapporto blandissimo. E il meccanismo prescelto si presta a troppe manipolazioni.

Per quanto riguarda, invece, la revisione della riforma del Titolo V della Parte II, bisogna fare tesoro dell'esperienza. Non vi è dubbio che vada rafforzata la funzione dello Stato all'interno del sistema. Probabilmente una clausola di chiusura a salvaguardia dell'interesse nazionale sarebbe opportuna, recependo nel dettato costituzionale l'indirizzo interpretativo elaborato dalla Corte costituzionale.

Una clausola di chiusura dell'ordinamento, che rafforzi la funzione dello Stato all'interno del disegno, è quindi necessaria; così come è opportuno – non sono oggi il solo a dirlo – rivedere la ripartizione delle competenze, ad esempio riportando allo Stato quelle relative alle grandi reti dell'energia e del trasporto. In definitiva, ancor più che quello delle tecni-

calità il vero problema è l'individuazione degli obiettivi, fra i quali non può che esserci quello della fluidità del sistema di formazione delle leggi.

Sotto questo profilo, la riduzione del numero dei parlamentari è diventata una sorta di feticcio da agitare per tenere buona l'opinione pubblica. E invece dovrebbe essere valutata concretamente in quanto misura sensata, se si supera il bicameralismo perfetto e se si individuano competenze diverse per le due Camere. Dal 1970 ad oggi, infatti, sono aumentate le competenze legislative delle Regioni; ed anche una parte delle funzioni che lo Stato nel suo complesso aveva nel 1948 risulta oggi di fatto trasferita alle istituzioni comunitarie. Quindi, obiettivamente, si può fare meglio con un numero più ridotto di parlamentari.

PRESIDENTE. Interviene ora Paolo Varesi dell'UGL.

VARESI. La ringrazio per l'opportunità, signor Presidente. L'UGL aveva già in altre occasioni manifestato la necessità che si procedesse ad una riforma della parte seconda della Costituzione. Quindi la riapertura del dibattito viene accolta con favore, nell'auspicio che si giunga quanto prima ad una definizione concreta, che tenga conto appunto dei processi federalisti e dell'unitarietà dello Stato, e che si possa procedere ad una riorganizzazione con prospettive nuove per il nostro Paese.

Oggi consegneremo un documento integrativo di quello già inviato alle Commissioni: questo mi dà l'opportunità di essere breve e di fare solo osservazioni di carattere generale.

Anzitutto ci auguriamo che nel prosieguo del dibattito non si arrivi ad una discussione con forte connotato ideologico, perché questo renderebbe poi difficile una serena valutazione delle cose importanti che si stanno facendo.

Andrebbe superata quella che a volte pare una polverizzazione dei luoghi decisionali, che in realtà rende difficile ai cittadini la rivendicazione di diritti molto importanti. Riteniamo che nel dibattito sia importante la costruzione di uno Stato federale e quella di un organismo che noi abbiamo definito la Camera delle autonomie, cioè un luogo dove si pesano le varie istanze collettive e si rappresentano gli interessi pubblici locali.

Riteniamo a tale riguardo necessario affrontare alcuni nodi decisivi: quale tipo di assemblea rappresentativa si intende realizzare; qual è, se c'è, un modello di riferimento o se bisogna pensare a un nostro modello nazionale; come vengono eletti i rappresentanti nella Camera, quanti devono essere, qual è il ruolo e il potere che devono avere.

Su quest'ultimo aspetto riteniamo necessario evidenziare due criticità: la prima è quella relativa al peso istituzionale che deve avere il Governo rispetto al Parlamento, un aspetto spesso al centro delle cronache, che appartiene a tutti i governi a prescindere dall'appartenenza partitica; la seconda è quella legata al contenzioso istituzionale.

Com'è noto, il Titolo V della Costituzione è stato riformato con la previsione di materie a legislazione esclusiva ed altre a legislazione con-

corrente. L'elenco formulato però non ha assolutamente chiarito i confini di intervento, tant'è che dal dicembre 2001 ad oggi sono 407 i conflitti di competenza aperti davanti alla Corte costituzionale.

Riteniamo quindi che il superamento del bicameralismo perfetto debba tener conto anche di quest'aspetto fondamentale: il rischio che si possa aggiungere un'altra fonte di contenzioso nei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, con il risultato di introdurre paradossalmente un freno ulteriore laddove invece si era immaginato un percorso più rapido e incisivo.

In altri ordinamenti istituzionali a carattere federale a cui possiamo guardare (si pensi ad esempio alla Germania) il sistema si basa sulla lealtà nel confronto fra centro e periferia. Pertanto anche in Italia si può arrivare ad una riforma efficace, ma per farlo è fondamentale in primo luogo ridurre i margini di conflitto e recuperare un rapporto collaborativo appunto tra Stato, Regioni ed enti locali nell'interesse del Paese. Nel documento che consegneremo entreremo nel dettaglio delle specifiche domande che sono state poste. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Do ora la parola al rappresentante della UIL Luigi Veltro.

VELTRO. Ringraziamo i Presidenti di Camera e Senato e i deputati e i senatori delle Commissioni che hanno avuto la sensibilità di invitarci a questa audizione. Cogliamo subito l'occasione della presenza del presidente Bruno e del sottosegretario Brancher per esprimere l'auspicio che questa sensibilità si estenda anche ad altri argomenti. Mi riferisco in particolare al codice delle autonomie e soprattutto all'attuazione del federalismo fiscale dalla parte dell'Esecutivo: sarebbe opportuna una convocazione della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale che coinvolgesse le parti sociali.

Come è stato osservato, le riforme istituzionali riguardano da vicino i cittadini e le forze sociali ed economiche, e i processi del fisco federale non sono secondari.

La UIL ha inviato un documento più generale, che è stato distribuito, in cui ha risposto alle domande poste dalle Commissioni, quindi ci limiteremo in questa sede ad alcune riflessioni che partono dal presupposto che la seconda parte della Costituzione si può cambiare attraverso riforme il più possibile ampie e condivise, ad iniziare dalla forma di governo.

C'è stato un dibattito negli ultimi mesi nel Paese sulla Costituzione di fatto e la Costituzione scritta. A tal riguardo la UIL ritiene che non debbano esistere costituzioni di fatto, ma soltanto scritte e quindi si debba rivedere con coraggio anche la parte che riguarda le forme di collaborazione tra potere esecutivo e potere legislativo, con l'attribuzione di maggiori poteri al Governo e un maggiore contrappeso al Parlamento. Va evitato quello svilimento del ruolo del Parlamento cui si è assistito negli ultimi tempi con il ricorso alla decretazione d'urgenza e all'apposizione



della fiducia, che secondo noi dovrebbe essere riservata solo a due leggi fondamentali dello Stato: la legge di stabilità e la legge di bilancio.

Sono necessarie ampie riforme condivise, anche adottando lo strumento della convenzione per riformare la seconda parte della Costituzione; l'introduzione negli ordinamenti parlamentari del cosiddetto statuto delle opposizioni e il superamento del bicameralismo perfetto.

Per quanto riguarda la composizione della Camera delle autonomie, la UIL vede con favore l'adozione del modello alla tedesca, in cui i rappresentanti sono nominati e sono espressione effettiva delle realtà che rappresentano. La composizione della Camera delle autonomie va strettamente legata al ruolo delle Conferenze, ma se queste sono rappresentate dai capi degli esecutivi regionali, non si può avere una Camera delle autonomie rappresentata dagli esecutivi.

Si deve andare verso un rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali e delle autonomie locali (chiarirò poi perché non parlo di Province e Comuni) che, per effetto delle leggi elettorali che hanno introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e dei sindaci, hanno perso il loro potere, che va recuperato con legge ordinaria nel codice delle autonomie, ma soprattutto con la revisione costituzionale.

Per quanto riguarda la revisione del Titolo V, secondo noi, occorre partire dall'articolo 114 della Costituzione, per arrivare all'articolo 117. Dico questo perché, nonostante negli ultimi tempi si sia infiammato il dibattito sull'eventuale abolizione delle Province, stamattina invece non è emerso assolutamente nulla su questo argomento. La UIL aveva già sostenuto nel 2001 quanto fosse stato sbagliato, nell'articolo 114, attribuire pari dignità a Comuni, anche di 100 abitanti, Province, Regioni e Province autonome.

Occorre allora rivedere urgentemente il Titolo V, ma partendo dall'articolo 114 della Costituzione. Ciò significa evitare le duplicazioni burocratiche, amministrative ed istituzionali dello Stato.

Si è parlato tanto della riduzione dei costi della politica, ma non sono tanto o solo questi ad incidere sul risanamento delle finanze pubbliche, quanto soprattutto le strutture e le sovrastrutture inutili che abbiamo creato. Esistono Regioni, Province, Comuni, consorzi, ATO, distretti sociosanitari: quando ci svegliamo, la mattina, non sappiamo a quale confine territoriale apparteniamo.

Occorre, pertanto, eliminare queste duplicazioni, in particolare, secondo la UIL, a partire dal superamento delle Province e delle comunità montane e dalla soppressione delle circoscrizioni, tranne che per le Città metropolitane, ovviamente, che hanno un loro ordinamento.

È stato già accennato il tema delle materie di legislazione concorrente, tra le quali si dovrebbero riportare alcune materie di competenza esclusiva dello Stato, già elencate: grandi reti di trasporto, energia, lavoro e previdenza.

Alcune delle domande che ci sono state poste riguardavano il sistema dei controlli. Ci è stato chiesto, in sostanza, se lo Stato può eventualmente sostituirsi alle Regioni. Questo argomento è strettamente connesso alla

questione della responsabilizzazione degli amministratori e all'errore – certificato con l'ultima finanziaria – dell'assegnazione dei poteri sostitutivi dello Stato, in caso di commissariamento delle Regioni per i *deficit* sanitari, ai rispettivi presidenti. Questo significa assegnare i poteri di commissario a chi è responsabile della formazione del *deficit*.

Riteniamo che, qualora si registrino gravi carenze amministrative e di bilancio, non si possano assegnare i poteri sostitutivi dello Stato agli stessi amministratori locali o regionali. Attualmente, infatti, se in una Regione si determina un *deficit* per le spese sanitarie che supera il 5 per cento, quella Regione viene commissariata, ma è nominato commissario lo stesso presidente della Regione, che praticamente ha gestito la sanità fino a quel momento. Questo meccanismo non può funzionare.

Per quanto riguarda i requisiti anagrafici previsti per l'elettorato, crediamo che in questo Paese vada aperta una riflessione sulla costituzionalizzazione del voto amministrativo e sulla possibilità di consentire il diritto di voto alle elezioni amministrative ai sedicenni e agli immigrati. Credo che i tempi siano maturi. Non mi soffermo in questa sede sulle valutazioni che giustificano l'estensione del diritto di voto ai sedicenni e agli immigrati, ma ricordo che il voto amministrativo avvicina molto di più i cittadini alle istituzioni e li responsabilizza.

Non c'è dubbio che vadano rivisti gli attuali meccanismi elettorali per l'elezione dei parlamentari all'estero, che sono collegati alla revisione della legge elettorale, nell'ambito delle riforme costituzionali e della forma di governo.

Infine, con riferimento alle politiche di coesione ed ai fondi strutturali europei, riteniamo che in futuro, con l'attuazione della riforma ed il superamento del bicameralismo perfetto, questa materia dovrebbe essere di competenza esclusiva della Camera delle autonomie. Nel frattempo, crediamo che siano maturi i tempi per l'istituzione, da parte del Parlamento, di una Commissione bicamerale che esprima una valutazione politica (non tecnica, relativa alle irregolarità, che spetta alla Corte dei conti) sull'impostazione delle politiche di coesione, che a tutt'oggi manca. A mio avviso, il Parlamento dovrebbe dedicare una sessione annuale all'esame di queste politiche, proprio perché l'Italia ha bisogno di essere unita e coesa e di garantire la crescita del Mezzogiorno.

PRESIDENTE. Do la parola a Paolo Galligioni dell'UNCI.

*GALLIGIONI.* A nome dell'Unione nazionale cooperative italiane, ringrazio per l'opportunità che ci viene data di offrire il nostro contributo.

Già in passato, nel 2006, abbiamo partecipato ad una consultazione delle parti sociali sulla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, e abbiamo posto come linea insuperabile la garanzia dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale. La preoccupazione che avevamo allora permane anche oggi, poiché c'è il rischio che vengano violati i principi di uguaglianza e universalità dei diritti fondamentali dei cittadini, se si attua una legislazione fiscale di stampo fede-

ralista che non sappia cogliere pienamente le differenze tra zone più e meno ricche del Paese, che non sappia tener conto di questo elemento, in caso di cambiamento dell'impianto costituzionale, introducendo gli opportuni correttivi. Quando si è discusso di riforma federale fiscale, abbiamo presenziato confermando questa nostra preoccupazione.

È prematuro esprimere giudizi sul testo oggi in discussione, però riteniamo che, prima di introdurre qualsiasi altro ragionamento di tipo politico sullo Stato federale, si dovrebbe puntare ad una visione migliorativa, votata all'efficienza funzionale dello Stato regionale, come è quello che attualmente abbiamo.

La nostra associazione ha una dimensione che viene definita *glocal*, cioè globale e locale, ed agisce come impresa in un mondo dove c'è competizione tra sistemi territoriali a valenza regionale, i quali però devono adeguarsi ad una situazione di stretta interrelazione tra centralizzazione, che può essere aperta o chiusa, e localizzazione, che molto spesso non è adeguata alle sfide planetarie.

L'impresa cooperativa è molto vicina ai contesti territoriali, quindi la più abituata ad agire in prossimità dell'erogazione dei servizi ai livelli locali. Essa necessita, pertanto, di un contesto territoriale favorevole, che non sia eccessivamente centralizzato, ma neanche frammentato in termini di egoismo locale, a vantaggio dei microlocalismi. Un sistema integrato di politiche regionali e locali può essere in grado di fornire all'impresa una rete di servizi, infrastrutture, informazioni e formazioni che la rendano competitiva. Questo postula però un'azione uniforme da parte dello Stato centrale, che garantisca l'unificazione e al contempo sia in grado di rafforzare l'attività dello Stato regionale e locale, l'unico in grado di essere vicino all'impresa cooperativa e di favorire lo sviluppo dell'economia cooperativa.

All'impresa occorrono una legislazione chiara, azioni concrete con tempi brevi di intervento a sostegno e una rete di collaborazione naturalmente preposta sul territorio. Tutto ciò può essere rafforzato da una visione unitaria, da una guida nazionale che affianchi lo sviluppo locale e sia espressione anche dei governi locali.

Credo che in parte abbiamo già risposto alle questioni poste nelle domande a noi rivolte, comunque lasceremo agli atti delle vostre Commissioni un documento che risponda compiutamente.

Qualora la proposta di superamento del bicameralismo perfetto tendesse a risolvere il problema della stabilità del Governo attraverso correttivi di tipo costituzionale, riteniamo che non sarà risolutiva se non vi sarà una identificazione diversa e più precisa dei ruoli dello Stato e delle Regioni.

Ho ascoltato l'intervento del rappresentante dell'ANCE. Si tratta di un tema a parte, ma abbiamo un'esperienza precisa: la legge-quadro sul governo del territorio, il cui *iter* è fermo da tempo, è significativa del conflitto che si viene ad instaurare tra Stato e Regioni nel momento in cui sono non bene o troppo bene identificati i ruoli. Mi riferisco ad un tema specifico, quello degli impegni rispetto alla valorizzazione ed alla

salvaguardia del territorio. È un esempio che non voglio percorrere per non uscire fuori tema, ma è comunque significativo di quel che avviene soprattutto quando alle Regioni vengono assegnate competenze determinate su temi molto concreti: non solo si scatena una conflittualità istituzionale tra Stato e Regioni, ma gli interventi della Corte costituzionale non riescono a superare la competenza territoriale delle autonomie locali, che si trovano addirittura in conflitto anche nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Se vogliamo parlare delle motivazioni per il superamento del bicameralismo perfetto, quindi, non dobbiamo ricercarle nel tentativo di rendere più o meno stabili i Governi. Se si vuole proporre un tipo di intervento, la proposta avanzata nella bozza Violante, come qualcuno mi sembra abbia accennato, può rappresentare un utile punto di partenza. Comunque, non è risolto il nodo cruciale, che è relativo all'ampiezza dei contenuti di alcune leggi, tale da ingenerare dubbi circa la competenza a legiferare e le modalità.

Occorre, comunque, partire dall'assunto che con la differenziazione delle funzioni delle due Camere non si producono automaticamente maggiore efficienza o democrazia, perché o una Camera è ridotta ad un ruolo accessorio, oppure, se il peso delle due Camere è il medesimo, si istituzionalizzano i conflitti. Se si vuole realizzare una differenza, essa deve essere netta ed uno dei due rami del Parlamento deve avere poteri maggiori rispetto all'altro, elencando precisamente tipologie di legge attribuite alle esclusive competenze di una Camera, ad esempio la legge finanziaria, su cui la seconda Camera può apportare suggerimenti e presentare emendamenti, ma senza essere determinante nell'esito delle votazioni. In caso diverso, qualora ad interloquire fosse un Senato delle autonomie locali con capacità di operare interventi maggiormente significativi, sarebbe opportuno che lo svolgimento della funzione di indirizzo politico non fosse delegato ad una sola Camera, bensì ad una Assemblea generale o nazionale di raccordo e controllo, un centro decisionale unico, arbitro esclusivo anche della permanenza in vita del Governo, come del resto avviene oggi.

Per quanto riguarda quale tipo di rappresentanza possa essere supposta sulla base dell'esperienza di altri Stati a livello europeo, credo che uno Stato nato con un bicameralismo perfetto abbia difficoltà a riferirsi a Stati come la Germania, dove l'esperienza dei Länder si radica in un federalismo originario. Può essere utile approfondire questo tema, ma credo che dobbiamo tentare una specificità italiana su questa strada: la Camera, che dovrebbe essere rappresentativa degli interessi generali, dovrebbe essere predominante e dovrebbe garantire la fiducia al Governo.

Per quanto concerne gli altri aspetti evidenziati facciamo riferimento al documento che presenteremo, perché ritengo che questo tipo di consultazione proseguirà e quindi gradualmente crescerà la possibilità di dare un apporto sempre più incisivo, man mano che procederà la maturazione della scelta.

Per quanto riguarda la composizione della Camera delle autonomie, si potrebbe prevedere un'elezione politicamente identica delle due Camere, con l'indicazione di un unico voto su una scheda unica che le riunisca, superando in tal modo il doppio voto, ovvero l'elezione della seconda Camera da parte dei rappresentanti dei Consigli regionali proporzionalmente alla consistenza numerica delle diverse Regioni. Questo comunque non toglierebbe il rischio di una conflittualità tra le istituzioni delle autonomie regionali e l'istituzione Camera delle autonomie, perché gli interessi potrebbero non coincidere completamente in termini di rappresentanza.

Volendo poi toccare altri aspetti significativi ed essere sintetici, si potrebbe far riferimento a quanto detto sulla legislazione concorrente. È necessario un nuovo intervento sul Titolo V ed è imprescindibile eliminare l'elenco delle materie a legislazione concorrente, sostituendo quella che è una rigida suddivisione delle competenze con una cooperazione di tipo funzionale, che coinvolga i vari livelli di governo e riporti al Parlamento l'ultima parola decisiva sulle questioni di interesse nazionale attraverso la previsione di una clausola espressa.

È necessario integrare l'elenco delle materie dove sia esclusiva la competenza dello Stato, lasciando il restante esercizio delle funzioni alle Regioni, e questo – ritorno a quanto detto inizialmente – è importante per evitare rischi di conflittualità come quelle che si stanno verificando in ordine alla famosa legge sul governo del territorio, che giace in Parlamento da molto tempo.

PRESIDENTE. Interviene ora Claudio Gagliardi di Unioncamere.

*GAGLIARDI.* Signor Presidente, la ringrazio a nome dell'intero sistema delle camere di commercio per averci invitato a portare il contributo a questa importante audizione delle Commissioni congiunte affari costituzionali di Camera e Senato. Considerata l'ora, penso sia mio dovere la sinteticità e per questo abbiamo predisposto un documento, che lasceremo agli atti delle Commissioni e che sintetizzerei essenzialmente in quattro passaggi.

Anzitutto, condividiamo la considerazione, espressa da tutti gli interventi delle forze sociali che ci hanno preceduto in questa audizione, dell'esigenza di dare compimento al disegno costituzionale con il superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto, con tutto ciò che questo comporta nella valutazione sull'opportunità della istituzione di una Camera delle autonomie. Lasciamo la trattazione degli aspetti tecnici di dettaglio, in parte, al documento e, in parte, alla discussione, che riguarderà anche livelli scientifici di approfondimento; come camere di commercio vogliamo sottolineare l'importanza che in ogni caso la Carta costituzionale dia sempre più spazio ai territori quali portatori di posizioni e specificità che devono comunque essere considerate anche a livello parlamentare.

Da questo punto di vista, parallelamente al dibattito che si svilupperà e che si sta sviluppando opportunamente sul tema della Camera delle auto-

nomie, riteniamo ci siano la possibilità e la necessità già da adesso di rafforzare tutti i livelli di collaborazione tra le diverse sedi istituzionali, il che si traduce in un potenziamento delle conferenze e nell'attuazione dell'articolo 11 della legge n. 3 del 2001. Si tratta, in sostanza, di affiancare una sponda parlamentare alle conferenze che oggi coinvolgono prevalentemente il livello Esecutivo.

La seconda questione riguarda la manutenzione, se mi consentite questo termine, della Carta costituzionale. Sono già stati evidenziati tutti i problemi relativi alla competenza a legiferare sulle diverse materie, in particolare i temi della legislazione concorrente e, in alcuni casi, della legislazione primaria. Non posso che condividere l'opinione manifestata sulle problematiche evidenziate rispetto ai temi di legislazione concorrente: energia, grandi reti di trasporto, ordinamenti di comunicazione. Aggiungerei profili quali ricerca scientifica, commercio estero e ordinamento delle professioni, che sono tutte tematiche che necessitano fortemente di un ordinamento unitario per via della loro importante vocazione nazionale.

Si è parlato delle attività produttive. Nel proprio intervento il collega che ha introdotto questa audizione ricordava come le imprese non abbiano quei confini amministrativi così netti, che spesso invece la normativa, in qualche maniera, sembra imporre.

Consentitemi di sottolineare come, tra gli ambiti di competenza nazionale, riteniamo opportuno debba rientrare una legislazione unitaria sul sistema delle camere di commercio. La questione è stata affrontata in passato durante il dibattito sulle riforme costituzionali ed era presente nella cosiddetta riforma della riforma del 2005, che non è passata al vaglio referendario, ma questo tema è attuale e il legislatore proprio di recente l'ha riaffrontato interpretandolo per via sistematica all'interno della Costituzione.

Noi riteniamo – questo è il secondo punto – che oltre al tema della manutenzione della Costituzione si debba porre attenzione all'esplicitazione di alcuni aspetti che oggi sono apparsi impliciti nella lettura sistematica della Costituzione. Mi riferivo al tema della legislazione sulle camere di commercio, ma più in generale vorrei riferirmi alla clausola del principio di sussidiarietà, richiamata dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione, che ha rappresentato, a mio parere, una grande innovazione nella riforma del 2001 ed in qualche maniera merita di essere ulteriormente esplicitata.

Un superamento del criterio del parallelismo perfetto tra funzioni legislative e funzioni amministrative a favore del criterio di sussidiarietà, per permettere una maggiore considerazione della dimensione dei problemi e dell'adeguatezza dei soggetti istituzionali chiamati a risolverli, rappresenta, a mio parere, una priorità, soprattutto per quanto riguarda le imprese che vivono la complessità dei problemi di dimensione sovranazionale e di adeguatezza dei soggetti chiamati ad affrontarli nella maniera più prossima e vicina ai loro stessi interessi.

Aver dato spazio all'esercizio di funzioni amministrative da parte di enti che non siano esclusivamente territoriali ritengo sia un fatto di grande

innovazione che oggi va interpretato, come dicevo, in maniera sistematica. In questo senso finora c'è stato un favore del legislatore: basti ricordare la legge n. 131 del 2003, la cosiddetta legge la Loggia, che include tra i principi che debbono informare la riallocazione delle funzioni amministrative quello del rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale. Mi riferisco a questi enti, a cui fanno riferimento le camere di commercio.

Voglio ricordare, come dicevo poco fa, che nella cosiddetta riforma della riforma nel 2005 era stata inserita una norma, condivisa da maggioranza ed opposizione, con una nuova formulazione dell'articolo 118 che dava pieno riconoscimento costituzionale alle autonomie funzionali e, quindi, anche alle camere di commercio, attribuendo allo Stato la competenza legislativa. Recentemente, su questa linea è proceduta sia la giurisprudenza costituzionale sia il legislatore statale che, con il decreto legislativo n. 23 dei mesi scorsi, ha riformato le camere di commercio riconoscendole ancorate all'articolo 118, comma 4, della Costituzione quali autonomie funzionali. Noi riteniamo che una revisione del Titolo V della Costituzione possa meritare un intervento anche di esplicitazione di questi due aspetti: un riconoscimento esplicito del ruolo delle autonomie funzionali e una competenza diretta sull'ordinamento delle camere di commercio attribuita allo Stato.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per i loro preziosi ed interessanti interventi.

BIANCO (PD). Signor Presidente, desidero semplicemente unirmi alle sue espressioni di ringraziamento e all'apprezzamento che il presidente Bruno ha rivolto alle associazioni per la loro presenza qui, che non è senza significato perché l'indagine conoscitiva si muove e compie i suoi passi ascoltando le motivazioni del mondo produttivo e sociale, dei rappresentanti delle imprese, delle professioni e del mondo del lavoro.

Non ci sono particolari novità emerse nei contributi forniti alle Commissioni rispetto all'indagine conoscitiva, svolta sostanzialmente sullo stesso argomento nella precedente legislatura, che si concluse con un orientamento che viene consegnato ai lavori anche di questa legislatura.

Credo di poter dire sinteticamente – poi rivolgerò una precisa domanda – che vi è una larga condivisione sul fatto che il meccanismo della revisione costituzionale debba avvenire con lo strumento dell'articolo 138 – questo è stato dato per implicito – e con una larga maggioranza. Questo è l'auspicio della mozione approvata quasi all'unanimità, presidente Vizini, dal Senato della Repubblica. Questo potrebbe comportare l'inserimento nell'agenda dei nostri lavori di una modifica dell'articolo 138 con l'innalzamento del *quorum* richiesto per la revisione della Costituzione, che è sostanzialmente implicito in questi ragionamenti.

Un'altra considerazione, che mi sembra abbia riscosso la quasi totale unanimità di consensi negli interventi, riguarda la necessità di procedere verso una revisione ed attuazione del Titolo V della Costituzione così

come approvato. Parlo di revisione ed attuazione insieme perché siamo e siete tutti convinti o per la stragrande maggioranza che occorra rivedere alcune norme (in particolare quelle sulle competenze). C'è una larga condivisione ancora oggi sul fatto che alcune materie non possono che andare alla competenza esclusiva dello Stato e viceversa sul superamento della competenza concorrente e anche sull'attuazione. Stiamo, infatti, cominciando adesso sostanzialmente ad attuare il Titolo V: i colleghi della Camera in Aula licenzieranno in questa settimana probabilmente il codice delle autonomie, che è fondamentale; inoltre stiamo lavorando sul federalismo fiscale.

Sorge, quindi, una domanda in merito alla necessità di superare l'attuale sistema del bicameralismo perfetto, sulla quale mi sembra ci sia una larghissima condivisione, ed è una domanda che riguarda l'aspetto della decisione: un sistema costituzionale come il nostro deve poter dare delle risposte in tempi adeguati alla complessità ed alla velocità dei cambiamenti. Inoltre, deve esserci chiarezza nell'attribuzione delle competenze perché il sistema, anche se ha trovato degli aggiustamenti nella previsione di interventi da parte della Corte costituzionale, è certamente imperfetto e genera troppa conflittualità.

Mi sembra, però, che in merito alla linea di azione da seguire per il superamento del bicameralismo perfetto le opinioni si diversifichino molto: si va da quella un po' isolata del CNEL (o camera delle corporazioni o delle professioni), che è stata qui prospettata, ad altre che fanno maggiormente riferimento al sistema fondato su una camera territoriale elettiva rappresentante degli esecutivi. Credo che su questo occorra un ulteriore e decisivo approfondimento perché le opinioni su come debba essere il Senato federale o il Senato delle autonomie o la Camera delle autonomie sono decisamente diverse.

Stante la complessità e le posizioni emerse oggi in questa sede, chiedo ai nostri ospiti di esprimersi in merito all'agenda temporale delle questioni che dovremo affrontare. Infatti, poiché è presumibile – questa, almeno, è la mia opinione – che lo strumento con cui il Parlamento lavorerà sarà quello della revisione *ex* articolo 138 della Costituzione, quindi senza prevedere assemblee costituenti o commissioni bicamerali, e poiché secondo me è preferibile che si proceda non con un unico disegno di legge ma con più provvedimenti che affrontino il complesso delle questioni, almeno suddivise per argomenti, vorrei sapere se i nostri ospiti ritengano che si possa e si debba cominciare dalla revisione ed attuazione del Titolo V (dal momento che su questa materia vi è una larga condivisione) per poi passare conseguentemente e coerentemente alla revisione del bicameralismo perfetto, che è necessaria ma che non può essere funzionale rispetto a questa, oppure se ritengano che ci sia un altro ordine temporale che possa essere suggerito.

BRESSA (PD). Signor Presidente, vorrei solo esprimere un doveroso ringraziamento per gli interventi di questa mattina che hanno chiaramente illustrato lo spaccato della nostra società con riferimento al tema cruciale



delle riforme e dai quali mi sembra emerga una notazione comune: nel momento in cui il Parlamento dovesse accingersi a riformare la Costituzione, la semplicità delle soluzioni è fondamentale per garantire un equilibrio dell'architettura. Questo appare in maniera esemplare soprattutto con riferimento al procedimento legislativo che rischierebbe altrimenti di diventare non un elemento di novità, ma una potenziale forma di aggravamento dell'attuale situazione già adesso non chiara.

Pertanto ho voluto intervenire solo per ringraziare i nostri ospiti per la qualità e l'intensità dei loro interventi.

CALDERISI (*PdL*). Signor Presidente, anch'io intervengo semplicemente per ringraziare tutti i presenti per il contributo portato alla discussione che si presenta alquanto complessa.

Concordo anch'io con le considerazioni svolte dai colleghi: non è facile elaborare una riforma del bicameralismo che comporti effettivamente una semplificazione. L'esigenza però è quella di garantire la competitività del nostro sistema produttivo sugli scenari internazionali. Mentre gli altri Paesi hanno da tempo ammodernato le loro istituzioni e semplificato le loro procedure, in Italia tutto questo non è stato fatto. E ciò rappresenta una palla al piede, di cui dobbiamo tentare di liberarci.

Spero, quindi, che in questa legislatura si riesca a portare a compimento questo processo di ammodernamento.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei porre una domanda ai nostri ospiti, invitandoli magari a rispondere per iscritto, così come a tutte le altre questioni che sono state poste, visto che tutti hanno toccato due temi in merito ai quali mi piacerebbe conoscere il frutto di un'ulteriore riflessione.

Tralascio la questione della integrazione della Commissione bicamerale, avendola affrontata caparbiamente per cinque anni nel corso della XIV legislatura. Mi sono convinto, infatti, che è tecnicamente impossibile far funzionare questo sistema. Si tratta di organismi diversi; peraltro, il regolamento prevedeva che le votazioni dovessero avvenire per corpi separati e che il parere dovesse essere espresso sulla base di un *quorum* di votanti sia nell'ambito dei rappresentanti degli enti territoriali sia nell'ambito dei rappresentanti del Parlamento. Di fatto avremmo creato un sistema che nel non dare pareri avrebbe alimentato la ragione della propria esistenza.

In molti avete parlato della Conferenza Stato-Regioni. Vi chiedo se debba trattarsi di un circuito degli esecutivi che tagli fuori sempre di più il potere legislativo. Peraltro, in questo momento tale circuito è poggiato su un tipo di organizzazione nell'ambito della quale alcune Regioni fanno comunque ricorso alla Corte costituzionale rispetto a delibere assunte in sede di Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, nel momento in cui si dovesse assumere una determinazione attraverso il voto, ricordo che il sistema attuale si basa comunque sul principio «una regione, un voto», per cui il Molise conta quanto la Lombardia e l'Abruzzo quanto la Campania. Se questo sistema deve essere istituzionalizzato con una forza maggiore, probabilmente dovremmo individuare dei correttivi.

Per quanto riguarda poi il ramo del Parlamento chiamato a gestire il rapporto con il territorio, invito a non scappare di fronte al problema principale; di certo, infatti, ci si dovrà occupare, ad esempio, del concreto funzionamento e, quindi, dell'attuazione dell'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, cioè della perequazione e del fondo per la promozione dello sviluppo delle zone più disagiate. Non c'è dubbio che questi temi diventano parte di un progetto di governo per chi guida la Nazione.

Allora, che rapporto deve avere questa Camera con il Governo? Pensate ad una Camera nella quale il Governo deve presentarsi per negoziare con il territorio, facendosi prendere – se occorre – anche per la gola? Di fatto, se si stabilisce che tale Camera non debba avere un rapporto con il Governo, non c'è neanche motivo di prevedere premi di maggioranza ed i suoi membri, peraltro, dovrebbero essere eletti con il sistema proporzionale puro. Oppure pensate che qualsiasi tema che faccia parte del programma di Governo, essendovi comunque Camere specializzate perché se ne possano occupare, debba essere discusso nell'ambito di un rapporto funzionale con l'Esecutivo, che può essere definito «questione di governabilità» o «questione di fiducia» – è poco importante – ma che non può essere sganciato dal fatto che una maggioranza eletta dal popolo ha il diritto di poter governare e di poter attuare le parti del suo programma in tutti e due i rami del Parlamento se il programma investe le loro competenze?

Su questo aspetto mi piacerebbe ricevere una risposta da chi ritiene di volersi cimentare, risposta che, ovviamente – lo ripeto – non pretendo venga espressa oggi, ma che comunque può essere utile a risolvere uno dei tanti problemi che avremo di fronte nel momento in cui passeremo dalla fase delle audizioni a quella più concreta dell'elaborazione di un progetto legislativo.

*PANUCCI.* Signor Presidente, intervengo brevemente per dare una prima risposta interlocutoria.

È evidente che di revisione del Titolo V si discute da tempo e che tutti abbiamo un'opinione convergente. Quindi, l'ipotesi di una sua modifica sarebbe quella più semplice da seguire. Peraltro, su questa impostazione mi sembra di registrare anche una certa condivisione a livello parlamentare. Rimane il fatto che la modifica del sistema bicamerale è essenziale anche per far funzionare meglio la ripartizione di competenze prevista dalla Costituzione.

Sono temi connessi, ma la riforma del Titolo V della Costituzione può essere approvata con maggiore facilità e rapidità rispetto all'ipotesi alternativa.

*PRESIDENTE.* Ringrazio ancora una volta i nostri ospiti, anche a nome del presidente Bruno, non soltanto per la loro presenza ma anche perché nel corso della loro audizione, che si è calata concretamente nei temi al nostro esame, hanno indicato ipotesi di soluzione di cui si sono

assunti la responsabilità ad un certo livello espositivo, cosa che non sempre accade quando si viene auditi in Parlamento e di ciò vi ringrazio in modo particolare.

Ringrazio, altresì, il rappresentante del Governo, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher, per la paziente collaborazione che ci offre in questo compito.

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

*I lavori terminano alle ore 13,15.*

