SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

15° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GENNAIO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0218

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizioni dei rappresentanti delle associazioni imprenditoriali dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 11, 12 e *passim*
BASILE *(FI)* 15, 25
* FALCIER *(FI)* 26
* *BUSO* . . . . . *Pag.* 3, 16
* *VARANO* 8, 12
CALABRIA 12
PASCALE 12
* *GIACOMIN* 17, 26
MELFA 20, 28
FACCIOTTI 20
* *SILVESTRINI* 21, 28
* *ZAMPETTI* 27
TARANTO 29
* *ORRICO* 33

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

N.B.: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Intervengono l'avvocato Giorgio Buso, in rappresentanza della Confagricoltura; gli avvocati Gaetano Varano e Gianfranco Calabria, in rappresentanza della Coldiretti; il vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori dottor Alfonso Pascale; il segretario generale della Confartigianato Francesco Giacomin, accompagnato da Andrea Zampetti; il segretario generale di Casartigiani Paolo Melfa e il vice segretario generale Leopoldo Facciotti; Sergio Silvestrini, Orietta Baldelli, Ivo Costantini, e Giancarlo Festa, in rappresentanza della Confederazione Nazionale Artigianato; il direttore generale della Confcommercio Luigi Taranto, accompagnato da Paola Mancini, Daniela Floridia e Luigi D'Angelo; il segretario generale della Confesercenti Gaetano Orrico, accompagnato da Giuseppe Fortunato e Giuseppe Dell'Aquila.

I lavori hanno inizio alle ore 16.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni dei rappresentanti delle associazioni imprenditoriali dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di mercoledì 19 dicembre 2001.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti delle associazioni imprenditoriali dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio.

Cominciamo con l'audizione dell'avvocato Giorgio Buso, rappresentante della Confagricoltura, degli avvocati Gaetano Varano e Gianfranco Calabria, rappresentanti della Coldiretti, e del dottor Alfonso Pascale, rappresentante della Confederazione italiana degli agricoltori.

Se lo riterranno opportuno, essi potranno consegnarci fin da ora o successivamente delle note scritte.

Do ora la parola al rappresentante della Confagricoltura, avvocato Giorgio Buso.

BUSO. Signor Presidente, la ringraziamo innanzi tutto per l'opportunità che ci ha dato volendo sentire la voce di Confagricoltura e di altre organizzazioni professionali. L'impostazione del nostro intervento dà per scontato quanto è stato detto in Commissione. Quindi, cercheremo di entrare nello specifico settore agricolo per rappresentarvi il punto di vista dell'imprenditoria agricola e degli agricoltori di fronte a questo mutamento della disciplina costituzionale. Non sarà ovviamente una valutazione strettamente giuridica ma avrà dei contenuti sindacali in quanto

Confagricoltura è un sindacato datoriale ed una organizzazione professionale. Pertanto, approfittiamo dell'occasione per dire come gli agricoltori vedono questa modifica costituzionale. La prima valutazione che intendiamo fare è che, per quanto riguarda l'attività legislativa regionale, la situazione non dovrebbe risultare molto differente rispetto a quanto già ora accade in quanto la materia dell'agricoltura è stata fin dall'inizio oggetto di legislazione regionale anche se concorrente.

Già dal 1977, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, le regioni hanno avuto modo di intervenire su questa materia; in sostanza, già oggi – prima della legge costituzionale n. 3 del 2001 – esse potevano intervenire su questa materia senza particolari vincoli. Mi riferisco soprattutto alle regioni ad autonomia speciale che avevano semplicemente vincoli generali dall'ordinamento ma anche alle altre regioni in quanto il contrasto Stato-regioni si concludeva nella maggior parte dei casi con l'istituto del rinvio che lasciava l'ultima parola alle regioni, sia pur prevedendo determinate maggioranze qualificate, e con il ricorso alla Corte costituzionale. Non è stato questo l'istituto che ha caratterizzato i rapporti tra Stato e regioni. Questo istituto non ha avuto un peso specifico in particolare nel nostro settore mentre è stato utilizzato principalmente dalle regioni a statuto speciale.

Non ci aspettiamo in sostanza, per quanto riguarda la legislazione regionale, grossi cambiamenti nel settore agricolo poiché l'iniziativa legislativa è sostanzialmente libera e lo è stata ancora di più, a seguito delle vicende referendarie che hanno modificato l'istituzione statale di riferimento. Penso al *referendum* sulla soppressione del Ministero dell'agricoltura; alla creazione del Ministero per le risorse agricole e forestali, in seguito del Ministero delle politiche agricole e poi del Ministero delle politiche agricole e forestali. Oggi questa autonomia legislativa, che si è consolidata nel tempo, questa competenza regionale in agricoltura ha dei caratteri di maggiore libertà; libertà che, come ho detto, era già presente prima della riforma del Titolo V e che comunque ha consentito alle regioni di intervenire nella materia agricola e di diventare anche i diretti referenti nell'applicazione della normativa comunitaria.

Con questa riforma, quindi, vediamo un consolidamento della posizione in quanto è venuto meno l'istituto del rinvio e si consenta solo il reciproco ricorso alla Corte costituzionale sulle leggi approvate. Come prima conclusione non ci aspettiamo che le regioni prendano spunto da queste modifiche per intervenire massicciamente nel settore agricolo perché di fatto lo hanno già potuto fare in questi anni. Qualora si dovesse verificare una ipotesi di questo genere la attribuiremmo ad un mutato scenario politico e non al venir meno di regole e vincoli per il legislatore regionale in campo agricolo. Forse, al contrario, l'attività in campo agricolo regionale è stata eccessiva: siamo passati da qualche decina di leggi negli anni '80 a moltissime leggi negli anni '90; ad una regolamentazione regionale molto presente nel nostro settore, a volte in modo eccessivo. Questo è un dato che abbiamo dovuto constatare.

Il corollario delle ridefinizioni delle competenze e il consolidamento delle competenze legislative, e la questione che si è trascinata fin dall'inizio dell'istituzione delle regioni, è data dall'autonomia finanziaria delle regioni che, a detta di tutti i tecnici del settore (politici, giuristi, studiosi) ha rappresentato il vero limite dell'autonomia regionale. L'articolo 119 è stato interamente riscritto; indica un nuovo percorso che individuiamo come una autonomia finanziaria che non riguarda solo l'istituto regionale ma si estende alle provincie, ai comuni e alle città metropolitane. Allora, su questo specifico aspetto, abbiamo seguito l'evoluzione storica dell'autonomia finanziaria: siamo passati da finanziamenti vincolati a finanziamenti senza vincolo di destinazione. Con questa nuova disciplina costituzionale l'autonomia finanziaria dovrebbe vedere la necessaria conclusione di un processo che ha sempre puntato ad indicare in questo elemento l'aspetto più critico delle decisioni di finanza regionale e locale.

Ci permettiamo di dire in questa sede che il problema che abbiamo affrontato in questo ambito è stata sempre la difficoltà di conoscere i bilanci regionali, di monitorare cioè la spesa regionale in agricoltura; questo per diversi motivi, sia perché l'approccio del monitoraggio dell'azione regionale ha avuto profili differenti: economici, giuridici, contabili; sia perché queste indagini sono normalmente legate ad un numero limitato di regioni.

La domanda che ci siamo però sempre posti, e che speriamo che, con la revisione della norma costituzionale, possa avere una risposta, è quanto e come spendono le regioni per l'agricoltura. È una domanda che nel passato ci ha posto molti problemi e abbiamo incontrato le maggiori difficoltà soprattutto nelle diverse metodologie contabili dovute, a livello regionale, a leggi finanziarie di bilancio non omogenee ed alla poca trasparenza che la pubblica amministrazione regionale negli anni '80 e '90 ha attribuito all'aspetto della spesa pubblica in agricoltura.

Quindi, ci siamo sostanzialmente trovati di fronte a situazioni che per essere conosciute richiedevano l'utilizzo di strumenti empirici. Ciò posto, il mondo agricolo si augura, con riferimento a questa nuova disciplina, che l'autonomia finanziaria regionale e locale venga portata avanti con maggiore trasparenza. Questo è importante perché la valutazione della spesa regionale non ha solo significato contabile o statistico di spesa pubblica in generale ma è il metro per valutare come le risorse, che nel tempo sono diventate sempre più scarse, vengono utilizzate dalle regioni e dagli enti locali. Ricordo le tragiche esperienze dei fondi per l'agricoltura gestiti per tappare i buchi della sanità e dei trasporti. Ci auguriamo che vi siano risorse certe per l'agricoltura, destinate a questo settore senza i colpi di scena del – 31 dicembre, per così dire.

Volendo fare delle prime valutazioni su questo aspetto, riteniamo che la potestà normativa delle regioni in agricoltura sarà senz'altro più libera e ciò consentirà di procedere in modo non sostanzialmente differente da quello attuale, ma senza quegli ostacoli e quelle difficoltà, anche nei rapporti Stato-regioni, che hanno caratterizzato, come dicevo prima, il settore agricolo. Non ci aspettiamo un mutamento sostanziale, ma senz'altro una

maggiore incisività delle regioni nel comparto agricolo. Ci aspettiamo un monitoraggio complessivo della finanza regionale e delle autonomie, proprio perché la finanza pubblica non può ovviamente perdere il suo carattere unitario complessivo. Mi riferisco non solo alla necessità degli obblighi e degli impegni internazionali, ma, evidentemente, anche a esigenze di trasparenza e monitoraggio che sono avvertite non solo dal settore agricolo ma da tutti i soggetti e da tutti i settori impegnati nel rapporto con l'apparato pubblico, sia esso Stato, regione o ente locale.

Noi, però, poniamo un'esigenza ulteriore, che poi è in realtà un augurio: speriamo cioè che questo decentramento proceda di pari passo con le norme che riguardano la semplificazione degli adempimenti e delle procedure. Infatti, ci auguriamo che il trasferimento delle funzioni amministrative e l'introduzione del principio generale della devoluzione ai comuni, sulla base di princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, significhi per le aziende agricole una riduzione dei costi burocratici. Ci auguriamo, cioè, che al vituperato centralismo statale non subentri un centralismo regionale, soprattutto per quanto riguarda i miglioramenti attesi nell'attività burocratica delle aziende agricole. Questo significa semplicemente che il costo della burocrazia, sia essa statale o regionale, in questi anni si è fatto sentire anche nel settore agricolo. Speriamo pertanto che la semplificazione dei rapporti e la vicinanza per la parte amministrativa dei comuni alle aziende sia fonte di semplificazione, non di vessazione. Dovremo ovviamente vedere alla prova le nuove autonomie locali. Non vogliamo cioè dare una valutazione precostituita positiva che valga per sempre; attendiamo al varco le amministrazioni locali. Vedremo cioè come queste si porranno nei confronti delle aziende agricole e se il grosso costo che queste pagano in termini di concorrenza, vale a dire di un aumento dei costi aziendali dovuti anche alla parte amministrativa o burocratica, potrà essere diminuito e non aumentato.

Un elemento che ci preme ulteriormente sottolineare è che se effettivamente l'agricoltura è senza dubbio nella sua letteralità una materia di appannaggio delle regioni, a nostro avviso, ciò non deve sostanzialmente far venire meno l'esigenza di una garanzia di omogeneità di trattamento degli operatori in agricoltura in tutto il territorio nazionale. Cioè, abbiamo già assistito, sia pure in ambiti marginali non rilevantissimi, a situazioni di differenziazione nel trattamento delle singole aziende e delle diverse realtà territoriali che hanno provocato problemi non indifferenti. Vale a dire, questo decentramento della materia agricola non deve far venire meno una visione più generale che eviti discriminazioni tra azienda e azienda. Non mi riferisco solamente alla situazione delle due aziende omogenee situate in abiti territoriali simili ma di confine tra due regioni, di cui magari una dotata di autonomia speciale, ma anche più in generale alle conseguenze, non solo giuridiche ma anche economiche, delle differenti qualificazioni soggettive attribuite a soggetti del tutto equiparabili con sedi aziendali in regioni differenti. Posso fare il caso dell'imprenditore agricolo a titolo principale, una situazione che si è trascinata nel tempo e che ha portato alla presenza di una figura soggettiva di imprenditore agricolo di-

versa da regione a regione. Abbiamo regioni che riconoscono questa qualifica solamente alle persone fisiche, altre che la riconoscono anche alle persone giuridiche, ma poi nell'ambito del riconoscimento delle persone giuridiche si riscontrano trattamenti e richieste diverse. Vi sono alcune legislazioni regionali che attribuiscono questa qualifica facilmente, altre in cui invece è difficile ottenerla per gli imprenditori agricoli in forma societaria. Non andiamo oltre nel segnalare questi problemi, ma indubbiamente questa attenzione alla tutela delle posizioni giuridiche soggettive, volta ad evitare che da regione a regione vi siano qualifiche e trattamenti diversi, la Confagricoltura intende rappresentarla con forza in questa sede.

Quindi noi auspichiamo che, oltre alla semplificazione, alla trasparenza e alla riduzione dei costi burocratici, ci sia una omogeneità di trattamento per le aziende agricole, pur riconoscendo la specificità di ogni singola regione e delle diverse situazioni locali.

Pertanto noi attribuiamo un valore importante anche ad una possibile legislazione statale in materia. Secondo noi questi spazi, a tenore della riforma costituzionale, esistono ancora. Non diamo ovviamente per concluso ogni intervento nazionale in materia agricola. Naturalmente il tutto verrà valutato nelle sedi opportune e sul tema tornerò tra un momento, vorrei però ricordare che sostanzialmente il mercato dei prodotti agricoli non è un mercato localistico, ma si confronta con una concorrenza nazionale, europea ed extracomunitaria. Quindi, la necessità di legislazioni regionali omogenee e della tutela della concorrenza, che come materia è rimasta nelle prerogative statali, ha bisogno di una valutazione attenta per quanto concerne il settore agricolo per tutte le questioni che abbiamo richiamato.

Ci preme sottolineare un altro aspetto che riguarda gli spazi di collaborazione (quella che viene normalmente chiamata sussidiarietà orizzontale) previsti dall'articolo 118, quarto comma, in cui sostanzialmente il contributo degli agricoltori, delle loro associazioni, potrebbe trovare, a livello regionale e locale, degli spazi finora impensati. Per fare qualche esempio, penso a quello che è accaduto a livello nazionale per i centri di assistenza fiscale, per i patronati e adesso con l'istituzione dei centri di assistenza agricola. Sono tutte esperienze positive che, secondo noi, possono rappresentare dei punti di riferimento per lo svolgimento di attività di interesse generale da parte degli imprenditori agricoli o di altri soggetti, che possono sostanzialmente dare un'indicazione da seguire nell'ipotesi in cui si volessero formulare collaborazioni tra Stato, regioni e cittadini.

Quindi, da questo punto di vista, auspichiamo che lo strumento introdotto con legge costituzionale della collaborazione e della sussidiarietà dei cittadini, singoli o associati, possa avere un contributo da parte delle organizzazioni degli agricoltori.

Mi avvio alla conclusione del mio intervento evidenziando che, ovviamente, c'è l'altra parte della medaglia: la legislazione nazionale in agricoltura. Ci si chiede se questa abbia ancora un senso, se vi sia ancora un ruolo per l'esplicitazione di interventi da parte di organi statali in agricol-

tura. Noi riteniamo di sì, non solo con riferimento alla legislazione concorrente, ma a tutto quello che gravita attorno all'agricoltura.

È chiaro che qui potrà prevalere più la volontà politica che le disposizioni giuridiche, perché la riorganizzazione delle Commissioni agricoltura di Camera e Senato o la revisione della struttura del Ministero sono soluzioni che non presentano grandi problemi dal punto di vista giuridico. A noi sembra che l'idea di aver creato una cabina di regia Stato-regioni rappresenti la soluzione migliore per evitare le conflittualità. Ci auguriamo che anche alle parti sociali sia riservata una consultazione o quantomeno la possibilità di un intervento, almeno per quanto riguarda il singolo settore produttivo, nello svilupparsi di questi rapporti.

VARANO. Signor Presidente, cercherò di essere breve nello svolgimento del mio intervento, anche se i temi da affrontare sono tanti. Ci riserviamo comunque di predisporre una specifica nota scritta.

Per quanto riguarda l'incidenza della riforma nel settore dell'agricoltura, già chi mi ha preceduto ha parlato di una larga esperienza regionale sul versante legislativo. È indubbio che, per quanto concerne l'agricoltura, è cambiata la qualità della potestà legislativa regionale: da materia concorrente è diventata materia primaria per le regioni.

Mi spiego meglio. La materia agricoltura è tra quelle «innominate», per così dire. Mi riferisco in particolare all'articolo 117, comma quarto, laddove si legge: «Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», tra cui l'agricoltura. Nel corso delle audizioni della Commissione abbiamo potuto rilevare alcune valutazioni sulla eventuale possibilità dello Stato di intervenire legislativamente in materia agricola.

Partendo dalle conclusioni del collega Buso, vorrei fare degli esempi. Il Governo ha presentato il provvedimento ordinamentale in materia di pubblica amministrazione che contiene una delega per completare il processo di modernizzazione del settore agricolo, contenuto nel decreto legislativo sull'orientamento e sulla modernizzazione dell'agricoltura. Già qualcuno ha sollevato perplessità sulla possibilità che un progetto di questo tipo possa continuare il relativo *iter*; così come sono state sollevate perplessità sul fatto che tra i compiti della cabina di regia ci sia quello di valutare anche le iniziative del Governo presenti in Parlamento.

La posizione della Coldiretti è che non si possa rinunciare, sicuramente per le materie di competenza esclusiva dello Stato (mi riferisco al comma secondo), a quegli ambiti trasversali che incidono anche nella materia agricola. Nel disegno di legge si parla di rivedere alcune norme che attengono al mercato, ai soggetti dell'agricoltura, al trattamento tributario delle imprese. Riterrei che queste materie sono tra quelle di cui alla competenza esclusiva dello Stato, rientrando alcune nell'ordinamento civile, altre nei mercati finanziari, altre nel sistema tributario. Quindi penso che la possibilità per lo Stato di disciplinare ambiti trasversali che hanno incidenza anche nella materia agricola sia naturalmente da confermare.

È necessario chiarire come la potestà legislativa dello Stato possa essere qualificata, anche perché, se la potestà legislativa primaria delle regioni nella materia agricola, che ha ampi spazi di legislazione comunitaria, è equiordinata a quella dello Stato, e quindi incontra gli stessi vincoli, anche la legislazione regionale sarà tenuta al rispetto dei vincoli e degli obblighi comunitari.

Diventa, quindi, ancora più importante l'attuazione di quella parte dell'articolo 117 che demanda alla legge dello Stato la definizione delle procedure per consentire la partecipazione delle regioni agli atti normativi comunitari.

In agricoltura, al di la delle critiche svolte dal collega Buso sulla qualità e quantità della spesa in agricoltura, diventa importante seguire anche le autorizzazioni da parte della Commissione europea sulle leggi regionali di spesa ma anche sulle leggi regionali ordinamentali. Ci sono molte leggi in agricoltura che, ad esempio, hanno facilitato l'accesso al credito consentendo il sostegno dei consorzi fidi che non hanno ricevuto l'autorizzazione dell'Unione europea.

Un'altra questione da considerare (tralasciando molte altre considerazioni) riguarda l'incidenza della riforma sugli aspetti amministrativi cioè quanto contenuto nell'articolo 118, così come novellato.

La nostra considerazione di base è che tutto quanto concerne la cosiddetta riforma Bassanini (quindi anche i decreti legislativi ad essa collegati) non possa essere trascurato in materia di agricoltura ma debba, invece, costituire un punto di partenza non potendosi discutere la permanenza di un'amministrazione centrale in agricoltura, come qualcuno ha ventilato.

Il processo di consolidamento del Ministero ha vissuto fasi molto complesse ma direi – almeno ce lo auguriamo – finali; non credo, quindi, sia necessario ricominciare dall'inizio.

Il decreto legislativo n. 143 del 1997 è stato un banco di prova della Bassanini proprio nel settore agricolo: successivamente le leggi regionali hanno organizzato più o meno bene il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali ed è stato emanato (credo rappresenti l'unico esempio) anche un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in merito al trasferimento delle risorse, personale e beni, dallo Stato alle regioni.

Sulla parte amministrativa non merita a mio avviso particolare attenzione il rapporto tra Stato e regioni, perché credo si svolga in un clima consolidato e di buona concertazione; a dispetto di quanti ritenevano che anche una minima potestà amministrativa dello Stato fosse venuta meno in agricoltura, è stato emanato un decreto dal Ministero delle finanze, di concerto con quello dell'agricoltura, che ha regolamentato, ad esempio, anche gli aspetti amministrativi dell'erogazione del carburante agevolato nel settore, che rappresenta un momento di grande importanza vista la quantità dell'agevolazione.

In questa parte, merita molta attenzione il rapporto tra regioni e enti locali.

E' necessario porre particolare attenzione a come si vorrà definire il consiglio delle autonomie locali. Dal resoconto delle audizioni svolte dalla Commissione affari costituzionali, è emerso l'orientamento della Conferenza Stato-regioni, che ritengo rappresenti un momento importante con cui assicurare anche un metodo che a livello di rapporti regione-enti locali ha visto la presenza delle organizzazioni professionali ai tavoli agro-alimentari e l'utilizzo dell'istituto della concertazione.

È importante che l'articolo 118 venga attuato, anche se già molte regioni, nella definizione dell'ambito del trasferimento delle funzioni, hanno fatto riferimento ai princìpi contenuti nelle cosiddette leggi Bassanini, che hanno ricevuto ormai una piena costituzionalizzazione, quali, ad esempio, i princìpi della sussidiarietà, della adeguatezza e della differenziazione perché l'agricoltura è un settore a carattere territoriale e quindi il costo della burocrazia, nel rapporto con la pubblica amministrazione, è un aspetto rilevante.

La nuova formulazione dell'articolo 118 valorizza, come impostazione tendenziale, il livello relativo al comune, mentre esperienze regionali trascurano questo aspetto, evidentemente tenendo conto delle difficoltà funzionali e strutturali dei comuni. Non devo essere io a ricordare l'esperienza dei cosiddetti «comuni polvere», come sono stati definiti, anche in questa Commissione, 8.000 comuni, di cui 6.000 con meno di 5.000 abitanti.

Il comune costituisce in ogni caso la realtà più vicina al settore agricolo che è, per definizione, un settore economico territoriale.

La Coldiretti sta cercando di seguire molto da vicino anche un altro aspetto contenuto nella riforma: la potestà regolamentare delle regioni e, a cascata, degli altri enti locali.

Noi annettiamo molta importanza alla predisposizione degli statuti regionali, che già nel corso dell'istituzione delle regioni, quindi negli anni '70, ha visto la partecipazione della Coldiretti, e non certo per porre in evidenza l'importanza del settore primario, perché le regioni, nel modificare gli statuti (almeno i progetti che abbiamo visto), si stanno organizzando nel senso di trattare il tema relativo all'economia in generale e non in relazione a singoli settori.

Proprio in riferimento a quanto si è detto in precedenza, in relazione all'esigenza di semplificazione e di riordino della assai copiosa e consistente normativa regionale, riteniamo che la possibilità che gli statuti definiscano le competenze all'interno degli organi regionali, la potestà regolamentare, la semplificazione ed il riordino della normativa, rappresenti un aspetto importante per le regioni stesse al fine di richiamare l'attenzione sul settore agricolo.

Per concludere – e mi creda, signor Presidente, ho saltato molti punti – tornando per un momento alla potestà legislativa primaria delle regioni e alla considerazione che facevamo in relazione ad una persistente possibilità dello Stato di intervenire, mi permetta di rivolgerle una domanda. Riferendomi ai poteri sostitutivi del Governo le vorrei chiedere quale potrà essere in futuro l'orientamento al riguardo; siamo infatti molto interessati

ad un corretto esercizio di questa funzione visto che l'agricoltura, essendo materia di competenza primaria, non incontra quei limiti che precedentemente aveva come potestà concorrente. La legislazione regionale «sfuggendo», per così dire, ai controlli dello Stato e incrociando i vincoli comunitari, alcune volte rischia di compromettere la politica agricola nazionale.

Essendo consentita una potestà legislativa da parte dello Stato nella materia primaria agricola della regione (mi riferisco anche al disegno di legge ordinamentale sulla pubblica amministrazione) e accingendosi la Commissione a definire una valutazione della norma contenuta nell'articolo 120, secondo comma, che tratta dei poteri sostitutivi, vorrei porre la seguente domanda: tale potestà è – come sembra di leggere – riferita soltanto ad una attività amministrativa da parte delle regioni o anche ad una attività legislativa?

PRESIDENTE. Faccio solo una battuta per rispondere alle domande dell'avvocato Varano. Qualcuno ha sostenuto come sia originale che una Commissione parlamentare svolga un'indagine conoscitiva su una legge licenziata dal Parlamento ed esaminata dalla stessa Commissione. In realtà, da un punto di vista superficiale, potrebbe apparire tale. Occorre però tener presente, oltre alla complessità della legge in questione, il fatto che essa non è stata affatto intaccata dal Senato. Pertanto, noi senatori, offrendo un contributo a tutto il Parlamento, intendiamo chiarirci le idee aiutando anche il Governo a fornire delucidazioni al Paese. Di conseguenza, stiamo compiendo questo lavoro per arrivare a dare una risposta a certe domande. In ogni caso, si tratta di risposte problematiche poiché scaturiscono da domande che riguardano una realtà normativa complessa, al di là delle diverse posizioni politiche. Nella realtà delle cose, infatti, il cambiamento del meccanismo ha condotto ad una situazione estremamente complicata. In materia agricola, scendendo proprio in questi giorni nel dettaglio della realtà operativa, il sistema è particolarmente complesso. Si pensi alla stessa normativa comunitaria o a quella costituzionale, al governo del territorio, all'alimentazione (di competenza concorrente) o all'ambiente (che, invece, è di competenza esclusiva statale). Si pensi, inoltre, alla determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rientranti nella legislazione esclusiva dello Stato.

Occorre quindi iniziare a valutare i provvedimenti normativi in un'ottica diversa, vale a dire «sezionando» i vari interventi per chiarire le idee a noi stessi e soprattutto ai destinatari delle leggi.

VARANO. Signor Presidente, lei lo vedrebbe un decreto-legge in materia agricola?

PRESIDENTE. In relazione ai poteri sostitutivi, non escluderei tale possibilità, anzi il potere di intervento d'urgenza si esercita proprio attraverso il decreto-legge. Non escludo però il potere legislativo ordinario; si tratta di una delle domande a cui cercheremo di dare una risposta.

CALABRIA. Una brevissima chiosa perché il punto di vista della Coldiretti in materia è stato egregiamente espresso dall'avvocato Varano.

Il rappresentante della Confagricoltura auspica che le regioni non si discostino, nell'esercizio della potestà legislativa, dai principi dell'ordinamento che ovviamente persistono anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Naturalmente ciò è auspicabile da parte di tutti. Tuttavia, monitorando i disegni di legge in cantiere nelle diverse regioni, abbiamo potuto constatare come la linea di tendenza sia invece quella di discostarsi in modo notevole dal dettato costituzionale, in particolare per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative, laddove in esperienze legislative regionali tuttora in *itinere* si nota una notevole estromissione dei comuni nell'esercizio delle attività amministrative. Ora, se esiste un limite di carattere politico a questa riforma costituzionale, è il fatto che essa interviene innestandosi su un *corpus* costituzionale datato. In altre parole, se è vero che le Regioni intendono discostarsi dai princìpi di necessaria sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative, è altrettanto vero che c'è da attendersi un eventuale aumento del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. Si tratta soltanto di una breve chiosa per sottolineare come, in realtà, il processo attuativo a livello regionale sia idoneo a inscenare aumenti del contenzioso costituzionale che non vanno trascurati. Questo nella speranza che in futuro si giunga anche ad una riforma delle garanzie costituzionali e dell'*iter* della formazione degli atti normativi dello Stato.

PASCALE. Signor Presidente, desidero ringraziarla per averci invitato a svolgere le nostre prime valutazioni sulle recenti modifiche della Costituzione. Queste presentano diversi elementi che incidono profondamente sul settore agricolo e la CIA sta ancora approfondendo questa complessa materia.

Il primo elemento concerne la riallocazione del settore agricolo. Esso non compare più né tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato nè tra quelle di legislazione concorrente. Da ciò si desume che, parimenti a quanto avviene per l'industria, l'artigianato e il commercio, la potestà legislativa agricola spetti alle regioni. Si tratta di una scelta da noi condivisa perché in questo modo viene resa più pregnante la competenza primaria delle regioni nel governo dell'agricoltura e perché viene sottolineata la dimensione territoriale dello sviluppo del settore. Tuttavia, proprio questa forte interrelazione con il governo del territorio, l'energia, l'alimentazione, la valorizzazione dei beni ambientali, la ricerca scientifica, il sostegno all'innovazione (materie indicate tra quelle di legislazione concorrente) impone – a nostro avviso – di considerare in modo flessibile la ripartizione di competenze che tendono ad incrociarsi. Faccio un esempio concreto: la bonifica. Per quanto concerne quest'ultima, le azioni finalizzate alla salvaguardia ambientale dovrebbero rientrare nella potestà esclusiva dello Stato; quelle inerenti alla difesa del suolo, nella potestà dello Stato o in quella concorrente, a seconda dell'interpretazione che risulterà prevalente;

e le azioni più strettamente agricole, riconducibili alla ricomposizione fondiaria o alle piccole manutenzioni per gli scoli, nella potestà regionale.

È possibile individuare anche altri casi di sovrapposizione di competenze; basterebbe scorrere, come ricordato anche dall'avvocato Varano, le materie contenute nella recente legge di orientamento e modernizzazione dell'agricoltura.

È evidente quindi, a nostro avviso, l'utilità di ricercare un equilibrio in base al principio di sussidiarietà e una logica di cooperazione tra i diversi livelli istituzionali. Se la sede dove definire la politica nazionale di settore è quella dove avviene il raccordo tra lo Stato e le regioni, riteniamo sia quello il luogo più idoneo dove concordare di volta in volta, in base al livello variabile degli interessi e in base a valutazioni di opportunità e di efficienza, la delimitazione puntuale dei confini delle rispettive competenze.

L'agricoltura – è inutile ricordarlo – è parte integrante di sistemi produttivi territoriali che spesso hanno dimensione ultraregionale ed è parte costitutiva di un sistema-Paese che è in forte competizione nel mercato globale. Di conseguenza, se anche gli Stati federali (dagli Stati Uniti alla Germania) hanno politiche agricole federali, non si capisce perché dobbiamo essere l'unico Paese al mondo che si presenta nella competizione globale con venti politiche agricole, senza disporre anche noi di una strategia nazionale per far valere gli interessi unitari della Repubblica. Pertanto riteniamo che lo Stato debba esercitare pienamente la funzione legislativa in tutte le materie di competenza esclusiva, dal sistema tributario nazionale alla tutela della concorrenza, dalle politiche perequative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, dalla tutela dell'ambiente alla difesa dell'ecosistema e dei beni culturali. Riteniamo altresì che queste leggi non potranno non riguardare in modo trasversale tutti i settori produttivi. In particolare, la tutela della concorrenza per quella parte che non è di competenza dell'Unione europea, è materia da mantenere unitariamente nelle mani dello Stato.

Per quanto riguarda le materie di legislazione regionale e concorrente, lo Stato, a nostro avviso, deve esercitare i propri poteri di determinazione dei princìpi generali sia per quelle espressamente elencate che per le altre genericamente ricomprese nella clausola residuale, non affatto individuate come ambiti «esclusivi». Infatti l'aggettivo «esclusivo» manca accanto alla potestà regionale, mentre è individuato per la potestà dello Stato.

Ci sono, invero, tematiche agricole, o collegate all'agricoltura, che hanno bisogno di leggi cornice. In attesa che esse siano emanate, le leggi regionali dovranno continuare a restare nei limiti dei princìpi desumibili dal quadro legislativo vigente. Noi pensiamo che avere diversi modi regionali di approccio e regolazione sia utile a sollecitare la sana competizione, sia tra i sistemi territoriali sia tra quelli giuridico-istituzionali, ma a nostro avviso occorrono anche categorie ordinanti per evitare che il pluralismo

delle fonti si trasformi in una dannosa frantumazione degli ambiti di competenza.

Ulteriori problemi pone la nuova configurazione della potestà regolamentare, come ricordava l'avvocato Varano, che si sposta prevalentemente dallo Stato alle regioni. Noi avvertiamo il timore che si possa interrompere il processo di delegificazione, semplificazione e sburocratizzazione avviato faticosamente negli ultimi anni. Pertanto riteniamo, che una legge quadro dovrebbe enunciare i criteri per ottenere una migliore qualità della regolamentazione e minori carichi normativi sui cittadini e sulle imprese.

La seconda novità riguarda il ruolo delle regioni nel processo di partecipazione del nostro Paese all'Unione europea. L'ordinamento italiano è stato finora sostanzialmente privo di un sistema moderno, razionale e coerente di relazioni tra i diversi livelli di governo per la realizzazione delle politiche comunitarie. Ora, invece, si costituzionalizza il riconoscimento di competenze proprie delle regioni, sia in materia internazionale sia in materia di politiche comunitarie. Si prevede inoltre la partecipazione delle regioni sia alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari sia alla loro attuazione. Si stabilisce l'obbligo di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Si tratta quindi di una integrazione tra i due ordinamenti, che produce effetti, a nostro avviso, di grande portata per il settore agricolo. Si rende cioè esplicito un sistema policentrico e orizzontale di governo dell'agricoltura tra Unione europea, Stato e regioni.

In tale quadro – questa è la nostra convinzione – la funzione del Ministero diventa ancor più centrale rispetto a quella che è stata finora. Esso è infatti chiamato a svolgere un ruolo essenziale e ineliminabile di rappresentanza, indirizzo, coordinamento, regolazione, riequilibrio e sintesi. Ci vuole però una legge che fissi le procedure della fase ascendente e di quella discendente della formazione e della esecuzione degli atti comunitari, le modalità del coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, l'obbligatorietà del partenariato sociale e la disciplina dei poteri sostitutivi nei casi di inadempienza e di mancato rispetto della normativa comunitaria. Negli ultimi tempi proprio la mancanza di un raccordo tra Ministero, regioni e forze sociali organizzate ha influito e continua ad influire negativamente sull'attuazione delle politiche comunitarie, determinando inefficienze, ritardi e spesso anche il rischio di perdere i finanziamenti.

La terza novità è stata quella dell'introduzione della sussidiarietà di tipo orizzontale. Si tratta di un criterio fondamentale per regolare i rapporti tra le istituzioni, da una parte, e le organizzazioni sociali dall'altra, con i loro strumenti tecnico-operativi (come i patronati, i centri di assistenza fiscale e i centri di assistenza agricola), le strutture di autogoverno (come i consorzi di bonifica) e le autonomie funzionali (come le camere di commercio). La legislazione di competenza esclusiva dello Stato e le leggi cornice dovrebbero precisare il contenuto che assume questo principio di sussidiarietà orizzontale, per evitare che resti inattuato da parte delle regioni e da parte degli enti locali. Si tratta cioè di costruire reti e sistemi di relazione tra i diversi livelli di governo, nonché tra questi e

la società organizzata, che possano garantire un'adeguata governabilità alle moderne società complesse.

In conclusione, auspichiamo quindi un'azione del Governo e del Parlamento per ricercare forti momenti di equilibrio e percorsi condivisi tra i diversi livelli istituzionali, nonché tra questi e le organizzazioni sociali per dare coerenza ad un impianto federale da costruire, sì, con determinazione, ma anche con la necessaria prudenza.

PRESIDENTE. Dagli interventi dei nostri ospiti si traggono spunti estremamente interessanti. Soprattutto constatiamo che, quando si scende nel dettaglio, emerge con maggiore chiarezza la complessità dei temi, e che le varie competenze, e le questioni formali che ne scaturiscono, non devono fare mai premio sulla necessità di operare in quel settore vitale per la nostra economia.

BASILE *(FI)*. Signor Presidente, ringrazio i nostri ospiti per il contributo che hanno offerto all'approfondimento di una tematica che riguarda non solo i protagonisti di tutti i settori, ma anche tutti noi.

L'avvocato Buso ha fatto riferimento alle modifiche concernenti il settore agricolo, giungendo a ricordare alcuni dei suoi problemi storici . Sono stato per ben dieci anni parlamentare regionale della Sicilia, per cui conosco quei problemi, da quanto a come spendono le regioni per l'agricoltura, informazioni spesso non facilmente ricavabili dall'esame dei documenti a disposizione. Molto spesso anche nella mia regione fondi per l'agricoltura sono stati indirizzati ad altri settori. L'avvocato Buso parlava di sanità e trasporti, ma in Sicilia forse anche qualche altro settore è stato oggetto di trasferimenti impropri.

Comunque sono state sollevate problematiche molto importanti. Per esempio, la difficoltà di pervenire all'individuazione di testi unici (altri documenti hanno spinto a più riprese verso questa esigenza) e la necessità di coerenza tra le diverse legislazioni, comunitaria, nazionale e regionale. Da ultimo, l'avvocato Pascale faceva un esempio molto illuminante, quello della bonifica. Siamo in presenza di un settore che, a seconda dei diversi aspetti che vengono analizzati, fa riferimento ad una competenza diversa, o dello Stato o concorrente o regionale, con tutte le difficoltà che ne derivano. L'esigenza di una legge quadro che possa giungere alla determinazione di alcuni criteri per evitare il rischio di non risolvere un problema assai importante, quello dell'omogeneità del territorio in campo regionale, esigenza molto sentita. Altrettanto importante è la necessità della riduzione dei costi burocratici e della semplificazione che noi, anche in altri provvedimenti, stiamo esaminando.

Credo che ci sia l'esigenza di realizzare quella che l'avvocato Buso chiama più libertà in campo normativo, che deriva dalla riforma adottata. Non è facile estrinsecare e dare peso a questa libertà, però è chiaro che può contribuire ad una migliore regolamentazione tra i diversi poteri.

Un'altra questione sollevata dall'avvocato Varano è quella dei poteri sostitutivi. Noi l'abbiamo già affrontata in varie audizioni e situazioni, in

relazione a quella concernente la necessità di pervenire alla definizione di criteri ed indicazioni uniformi per la formazione degli statuti regionali.

Credo che vi siano altri problemi molto importanti da affrontare, anzitutto quello della sussidiarietà orizzontale, sollevato da molti, che sicuramente deve guidare anche i lavori di questa Commissione.

Certo, si possono fare altri esempi derivanti peraltro anche dalla recente legge di orientamento in agricoltura.

Comunque, il mio quesito fondamentale è questo: occorre specificare il concetto di maggiore libertà nell'ambito della potestà normativa che dovrebbe derivare dalla riforma in atto? Lo chiedo, in particolare, all'avvocato Buso, che ha fatto riferimento alla questione.

BUSO. Signor Presidente, sostanzialmente mi sono riferito al venir meno dei vincoli nel rapporto tra lo Stato e la regione, che derivavano dall'esistenza dell'istituto del visto e del rinvio, e quindi al focalizzarsi del rapporto critico tra Stato e regioni nel ricorso alla Corte costituzionale, ovviamente ipotizzando questo come strumento estremo e non «normale» nei rapporti tra Stato e regione. Poi, concretamente sono venute meno forme di controllo in ambiti anche amministrativi da parte dello Stato.

È chiaro che, da una parte, pensavo alla creatività del legislatore regionale, dall'altro, alla sua responsabilità nel fare leggi sempre più semplici, sempre più vicine alle aziende, sempre più legate al mondo produttivo e sempre più distanti, invece, da quella legislazione di alcune legislature regionali caratterizzata dalla legislazione pubblica agricola di autosussistenza e cioè dalla creazione di leggi che servivano semplicemente a mantenere in vita quelli che, con una brutta definizione, si chiamavano «carrozzoni regionali», ma che sostanzialmente erano distanti dall'attività concreta delle aziende agricole.

Quindi, penso più ad una legislazione che guarda all'azienda che ad una che guarda alle strutture pubbliche dell'agricoltura, molte volte (e qui c'è un retaggio storico) create quasi ad altri scopi.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti per gli interventi svolti, li invito a far pervenire anche note scritte ad integrazione di quanto esposto che pubblicheremo a conclusione della procedura informativa.

(Congedati i rappresentanti della Confagricoltura, della Coldiretti e della CIA, vengono introdotti i rappresentanti della Confartigianato, di Casartigiani e della CNA).

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori. Ringrazio i rappresentanti delle Associazioni degli artigiani per aver accolto il nostro invito. Per la Confartigianato, sono presenti il dottor Francesco Giacomin, segretario generale, e il dottor Andrea Zampetti, responsabile del settore regioni ed autonomie. Per la Casartigiani, sono presenti il dottor Paolo Melfa, segretario generale, e l'avvocato Leopoldo Facciotti, vice segretario generale. Per la Confederazione nazionale dell'artigianato, sono presenti il dot-

tor Sergio Silvestrini, responsabile dell'area economica, la signora Orietta Baldelli, collaboratrice per i rapporti istituzionali, il dottor Ivo Costantini, responsabile dell'ufficio legislativo, e il dottor Giancarlo Festa, addetto stampa.

Naturalmente, se volete, potete consegnarci subito o farci pervenire successivamente dei contributi scritti, anche a seguito delle domande che verranno poste dai senatori, per le quali, magari, non ci sarà tempo per rispondere e sarà comunque opportuno predisporre una risposta in tempi successivi; tali contributi sono auspicabili. Alla fine di queste audizioni pubblicheremo tutti gli atti, compresi tali contributi scritti.

Invitando tutti ad essere brevi negli interventi, do la parola al segretario generale della Confartigianato.

GIACOMIN. Signor Presidente, lasceremo agli Uffici un documento specifico cui fare riferimento, quindi cercherò di essere sintetico. Come organizzazione abbiamo espresso un chiaro assenso in merito all'ipotesi federalista, (poi confermata dal *referendum)* fin dal primo momento, ed anche in tale ultima sede abbiamo sostenuto che era preferibile un avanzamento federalista, sia pure imperfetto, al rischio di un rallentamento o arresto.

Ora, terminata quella fase, esprimiamo una serie di considerazioni nel merito sui limiti dell'attuale formulazione. La prima è che una legislazione concorrente eccessiva è causa di impraticabilità o di un'Italia «a macchie di leopardo»: sono troppe le materie e quindi è quasi certa una evoluzione «dilaniante» in questa materia. Faccio un esempio in materia di sicurezza. È difficile immaginare che in un Paese ci possano essere venti definizioni diverse di sicurezza, tanto più quando si va verso un'unica definizione comunitaria. Può essere, invece, più praticabile un'idea in cui ci siano diverse modalità per promuovere la sicurezza, più o meno burocratiche, non mettendo in gioco il significato della sicurezza stessa, sia nel lavoro che in tutte le altre manifestazioni in cui essa si può esplicare.

Analogo principio può riguardare i diritti del lavoratore. Abbiamo avuto recenti prese di posizione in ordine alla modifica dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori: il testo, così com'è, si presta ad un'interpretazione che lascia libertà alle regioni di definire statuti regionali del lavoro, il che appare problematico. Così come appare per noi fortemente problematica l'idea che si possa immaginare un'Italia in cui c'è una diversità di disciplina dell'impresa (artigiana, nel nostro caso) sotto il profilo giuridico e quindi, anziché andare verso una progressiva definizione europea, comunitaria di norme di accesso alla professione, nell'ambito anche di un concetto di diritto di stabilimento, si va a normare «per staterelli», come se si dovessero fare la S.p.A. lombarda, la S.p.A. laziale, e così via.

Insomma, c'è un rischio, anche qui, di frammentazione, di ostacolo all'esercizio dell'attività d'impresa, che va nel senso diametralmente opposto a quello che appare scontato e da tutti affermato: l'evoluzione comunitaria. Questo è solo un esempio dei tanti sulla questione della legislazione concorrente.

In materia di federalismo fiscale, osserviamo che c'è un'asimmetria tra l'attuale modalità di alimentazione fiscale delle regioni e i poteri posti in capo ad esse. «Non c'è tassazione senza rappresentanza», è un vecchio *slogan*, ma nell'attuale impianto legislativo questo non appare. Ci dovrebbe essere una vera e propria autonomia impositiva e non l'attuale meccanismo misto, che discende da un impianto di trasferimenti e di sovrattasse, che non consente la trasparenza e l'addebito di responsabilità precise in capo a chi stabilisce la tassazione, perché così non vi è vero federalismo: senza un federalismo fiscale non vi può essere un vero federalismo.

In tema di sussidiarietà riteniamo che la definizione contenuta nel testo non è positiva, non è brillante e non è sufficiente. È una sussidiarietà calata dall'alto, che non parte dal principio fondamentale secondo cui il cittadino è libero, ma è lo Stato che associa a sé formazioni di carattere più o meno sociale.

Quindi noi riteniamo questo testo un peggioramento rispetto agli altri precedentemente formulati nell'ambito della Commissione bicamerale in materia di sussidiarietà. Da parte nostra, riteniamo inoltre opportuno istituire una Camera delle Regioni competente su tutto quanto attiene i rapporti tra Stato e Regioni e integrare la Corte costituzionale con esponenti del mondo regionale a maggiore garanzia rispetto a possibili invasioni da parte del potere centrale.

Consideriamo un limite l'attuale definizione di progressività nel raggiungimento della piena autonomia: mi riferisco al contenuto del nuovo articolo 116, in base al quale le regioni possono contrattare l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia sulle materie a legislazione concorrente. Secondo noi, esso è formulato per frenare, vincolare e rendere macchinosa la procedura da seguire. Allo stesso modo l'attuale previsione del potere sostitutivo dello Stato centrale nei confronti delle autonomie territoriali appare suscettibile di costituire un ostacolo all'attuazione della riforma, perché, quasi certamente, genererà un fortissimo contenzioso di fronte alla Corte costituzionale. Il rischio è che non sarà la legge ma la Corte costituzionale a realizzare il federalismo.

L'intera definizione di federalismo, di cui al Titolo V, nasce da una operazione, fatta a tavolino, che comporta una visione limitata e meccanica, talvolta gerarchica, della società e dell'economia. Non ravvediamo, per esempio, gli elementi di poliarchia e policentrismo esistenti nella realtà: in Italia le regioni sono municipali, provinciali; esistono autonomie funzionali e parti sociali. Nell'attuale definizione del Titolo V si prevede invece una lunga serie di gerarchie che mette in fila tutti e pone come punto fondante le regioni.

Noi siamo per una diversa considerazione, per una corretta lettura del policentrismo istituzionale, inserendo le autonomie funzionali, esplicitamente richiamate nel testo costituzionale. Per fare un esempio, cito le camere di commercio o le università, una parte fondante della poliarchia istituzionale. Non volerle citare significa dare una lettura centralistica, una interpretazione meccanica della realtà socio-istituzionale della regione,

per noi produttrice di rigidità, che mette in discussione, se non fa fallire totalmente, l'impianto federalista delineato. Recentemente abbiamo dovuto prendere posizione nei confronti di un tentativo di modifica della legge n. 580 del 1993, che assegnava alle regioni la nomina dei presidenti delle camere di commercio. La legge n. 580 è fondata sulla partecipazione diretta, contributivamente parlando, delle imprese, a costruire le camere di commercio e quindi a nominarne i vertici.

Ciò significa una sottovalutazione delle camere di commercio e delle autonomie funzionali; abbiamo quindi rivolto al Presidente della Repubblica e a tutte le organizzazioni un invito a vigilare su questa materia perché ne deriverebbe una forte menomazione; e invitiamo il legislatore a riconsiderare questa parte, inserendo le autonomie funzionali. Bisogna prendere atto, inoltre, di una localizzazione del territorio e degli attori del sistema economico in chiave di sussidiarietà e di *marketing* territoriale; la piccola impresa è infatti l'impresa del Paese, costituendone l'elemento determinante. Bisogna evitare l'autoreferenzialità della pubblica amministrazione che compare in questo testo, facendo sì che si crei una interconnessione di sistemi, di reti e non vi siano limiti geografici. Da quanto emerge dal testo al nostro esame e dall'interpretazione di qualche presidente di regione, vi è un Paese che pensa più al contenzioso tra le competenze e ai distinguo, oltre che ai limiti geografici, piuttosto che alle connessioni. Un Paese che facesse di questo testo una ragione di divisione geografica e di nuove bandiere e delimitazioni, anziché una ragione di connessione e di circolazione, fallirebbe: il federalismo invita alla connessione per creare una Italia a rete, dove la rete è giuridica, fisica, stradale, fatta di persone, di relazioni, di strumenti da *internet* alla *net-economy*. Questo concetto – che dovrebbe sfociare in una vera e propria legislazione di reti – non è implicito nel Titolo V, nel quale al contrario notiamo una divisione, una macchinosità, una istituzionalità poco coerente con l'andamento socio-economico del Paese e dell'Unione europea.

Questo è in estrema sintesi l'apporto che vogliamo dare: un commento cioè all'attuale formulazione del Titolo V della Costituzione, auspicando, secondo queste linee, una modifica. Siamo ovviamente ben disposti, strada facendo, ad entrare nel merito delle questioni che pone e propone il testo al nostro esame.

MELFA. Signor Presidente, mi limiterò ad aggiungere alle ombre evocate dal collega Giacomin una preoccupazione fondamentale per l'artigianato: il problema delle risorse economiche, che è e rimane il fattore fondamentale per lo sviluppo dell'artigianato nelle varie articolazioni regionali. Così come si presenta oggi, la modifica del Titolo V manca, a nostro parere, di uno stretto raccordo con il Governo centrale, per cui bisogna necessariamente individuare i settori normativi di intervento soprattutto affinché le risorse siano «spalmate» e dirette all'interesse della crescita e dello sviluppo dell'impresa artigiana che – ha ricordato il collega Giacomin – è comunque la struttura portante della nostra economia e deve

fare i conti e coordinarsi con la dimensione della piccola impresa a livello europeo; aspetti questi due completamente diversi l'uno dall'altro.

Riteniamo fondamentale curare questo aspetto: uno stretto collegamento tra Governo centrale e regioni per quanto riguarda le risorse economiche è l'esigenza che sentiamo maggiormente. Parlare di effetti oggi è un po' difficile, stiamo notando cosa succede nelle regioni, come cambiano gli statuti e quali sono le volontà di cambiamento.

È necessario tenere conto della struttura produttiva, peraltro diversa al Nord, dove è più strutturata già a livello di piccola impresa in senso europeo, e al Sud, dove è rappresentata essenzialmente da società familiari e da imprese di servizio.

Questo è un aspetto per noi fondamentale, proprio perché risponde alle esigenze di crescita dell'impresa che noi rappresentiamo. Penso poi che l'avvocato Facciotti potrà approfondire meglio tali questioni.

FACCIOTTI. Signor Presidente, proprio questa mattina si è svolto presso la regione Lazio un convegno sul tema del credito, che ha investito questo aspetto particolare del decentramento con riguardo a un aspetto fondamentalmente giuridico. Già esisteva una norma della Costituzione, l'articolo 117, che conteneva una riserva legislativa a favore delle regioni in materia di artigianato. Le regioni si sono trovate a dover cumulare quella competenza propria con ulteriori competenze, soprattutto in materia di credito. Il credito si realizza con risorse finanziarie; è intuitivo che tutte le regioni si siano necessariamente trovate ad affrontare il problema di come supportare e integrare la legislazione esistente con quella devoluta o decentrata, derivante dalla cosiddetta legge Bassanini. Per cui, parlare di decentramento legislativo e amministrativo, senza provvedere al trasferimento di risorse in maniera congiunta e complementare, significa ovviamente non dare compiutezza ad una riforma.

Occorre considerare un altro aspetto. Questa flessibilità della legislazione, evidenziata compiutamente dal segretario generale della Confartigianato, se in determinate materie può portare a perplessità, ad esempio in materia di lavoro, in altre può portare invece ad una maggiore funzionalità della legislazione rispetto alle imprese. Se è vero che esistono imprese così diverse tra loro – quelle più strutturate al Nord è quelle meno strutturate al Sud – è altrettanto vero che una legislazione in questa specifica materia può avere una sua funzionalizzazione proprio rispetto alla tipologia di impresa. Quindi, il motivo di preoccupazione è duplice: dare concretezza alla riforma e comunque consentire di usufruire della stessa anche da parte degli enti regionali, affinché si possa realmente creare una legislazione secondo la tipologia di impresa.

SILVESTRINI. Signor Presidente, il mio compito è relativamente facilitato, perché già i miei colleghi hanno svolto delle considerazioni che condividiamo come Confederazione nazionale dell'artigianato. Anche noi esprimiamo un giudizio di tendenza fortemente positivo. Quella del decentramento e del federalismo è una tendenza non solo italiana ma di

rilievo europeo e ci sembra che in qualche modo sia in sintonia rispetto al movimento delle istituzioni della politica a livello continentale. Naturalmente, questa tendenza trova specificità in ogni Stato nazionale.

Per quello che ci riguarda, c'è un punto fondamentale: la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione muta radicalmente l'assetto e il rango delle funzioni normative, sia nella forma che nella sostanza, e pone sullo stesso piano il potere legislativo delle regioni e quello dello Stato nazionale. Penso che questa sia una sorta di rivoluzione istituzionale, forse non troppo meditata, ma che in realtà porterà, e sta già portando, ad atteggiamenti di natura legislativa e normativa, nonché a decisioni di straordinaria importanza.

Nei fatti, la prima osservazione che possiamo fare è che questo condurrà i livelli regionali alla necessità di una fortissima riqualificazione, da un punto di vista sia amministrativo che di relazione e di capacità di governo dei processi. Questo è un problema aperto. Auspichiamo che ciò avvenga in maniera equilibrata in tutto il territorio nazionale, che non si creino cioè disequilibri tra regione e regione. Le associazioni hanno un ruolo importante in questo ambito, se potranno assolvere una funzione concertativa anche nei confronti del nuovo potere politico che si va a consolidare a livello regionale.

Ma certamente l'attuale Costituzione pone dei problemi di equilibrio. Il fatto che questa modifica costituzionale non preveda una Camera delle Regioni per noi è un problema di particolare rilievo, che potrebbe indurre scarti fra regione e regione e sicuramente aggraverà la Corte costituzionale di potenziali contenziosi, che potranno reiterarsi. Ci potremo trovare di fronte alla situazione che sia la Corte costituzionale a dover sciogliere problemi di natura prevalentemente politica. In questo noi vediamo il limite della riforma del Titolo V. Peraltro, è una riforma costituzionale che rispetto ad altre esperienze storiche decentra irritualmente partendo dallo Stato centrale, piuttosto che realizzando un processo inverso, dal basso verso l'alto. Anche in questo senso è un'esperienza totalmente nuova, che metterà alla prova la capacità dei gruppi dirigenti regionali e nazionali a qualsiasi livello politico e istituzionale ed anche di quelli del mondo associativo delle rappresentanze. È una sfida che dobbiamo tutti cercare di vincere.

È un problema molto serio, che richiede alcuni elementi di chiarezza che potrebbero contribuire ad evitare problemi di questa natura. Per fare un esempio, un'impresa artigiana media della Basilicata produttrice di mobili che si rivolge all'Argentina per le materie prime quando dovrà rivolgersi alle aziende italiane incontrerà problemi di specializzazione; per cui si rivolgerà non più alla Toscana ma, ad esempio, alla Romania (anche qui con problemi di natura internazionale). L'impresa avrà bisogno di porti, di infrastrutture, di scelte direzionali nell'ambito dei lavori pubblici, e vi saranno problemi di natura infrastrutturale, che è materia concorrente. Voglio dire che o le imprese hanno e sentono le istituzioni «al loro fianco», nell'ambito di un processo di sviluppo, quindi con una legislazione certa, istituzioni che nel proprio ambito definiscono scelte e politiche industriali,

oppure l'attuale situazione costituzionale potrebbe porre problemi di asimmetria di intervento rispetto alle loro necessità.

La legislazione concorrente, come ha detto Giacomin, è enfatica, eccessiva rispetto ad alcune questioni fondamentali. Si è fatto riferimento alle questioni inerenti al diritto del lavoro, ma l'elenco delle materie della legislazione concorrente comprende anche la tutela della sicurezza del lavoro. Non è chiaro – lo poniamo come problema – se la materia dei rapporti di lavoro resti di competenza esclusiva dello Stato. La materia è di grande rilevanza, perché le regioni potrebbero legittimamente trasformare la rivisitazione dello statuto dei lavoratori nella creazione di venti statuti distinti. Di per sé potrebbe essere un'opportunità, naturalmente in una logica di concorrenza fra territori, ma potrebbe portare a conseguenze non di poco conto.

Quale politica industriale? Quale politica economica? Quale equilibrio fondamentale se rimane ancora uno Stato-nazione? Su questo credo che nei prossimi mesi ci sarà motivo di discussione seria, profonda e argomentata, che spero avverrà – noi daremo il nostro contributo in questo senso – senza pregiudizio alcuno, ma nell'esclusivo interesse del sistema economico e delle nostre imprese.

Per quanto riguarda l'artigianato, noi veniamo dalla situazione precedente alla modifica del Titolo V, che stabiliva una garanzia e una tutela dell'artigianato in quanto tale, che rimane; ma l'artigianato oggi sembra di esclusiva competenza delle regioni e le regioni potrebbero intervenire a prescindere da princìpi guida determinati dal Parlamento nazionale. Ora, anche questo è un problema di particolarissimo rilievo. Ci troviamo di fronte ad una Costituzione che prevede una sorta di garanzia per l'artigianato e contemporaneamente (lo pongo sotto forma interrogativa, ma così sembrerebbe essere) tutte le regioni italiane possono determinare la stessa definizione di impresa artigiana in termini plurali, totalmente altri e diversi rispetto ad un principio guida nazionale. In teoria, potrebbe accadere che in Veneto l'impresa artigiana è un'impresa con tre dipendenti e in Piemonte è un'impresa con 50 dipendenti.

Mi pare un problema di particolare rilievo perché mette in discussione i criteri di concorrenza, di mercato equilibrato fra regione e regione e soprattutto fra impresa e impresa. Occorrerà velocemente procedere, io credo, ad una legislazione che fissi princìpi guida a livello nazionale, per poi fare sì che le regioni siano orientate nella loro attività legislativa. In ogni caso, questo per noi, più che un suggerimento, è un problema che va risolto nel più breve tempo possibile.

L'assenza della Camera delle regioni nel nuovo testo costituzionale, lo abbiamo già detto, è un limite che esiste. La Conferenza Stato-regioni probabilmente non riuscirà – questa è la nostra valutazione – ad essere il momento di sintesi e di implementazione delle regioni, del territorio e degli enti decentrati rispetto allo Stato nazionale. Non potrà essere in ogni caso questo lo strumento. Occorre assicurare anche la partecipazione concertata di tutto il mondo associativo (parliamo del mondo associativo imprenditoriale, ma possiamo anche generalizzare), di tutta la rappresentanza

degli interessi economici del Paese, che oggi sono totalmente esclusi proceduralmente, istituzionalmente, rispetto a queste ipotesi.

Il «re travicello» oggi è rappresentato dalla Conferenza Stato-regioni, che è un momento di equilibrio fra Stato centrale e regioni. È del tutto insufficiente, noi pensiamo, ma sarà sempre più insufficiente se non si faranno lievitare gli interessi rappresentati in termini organici. Non sta a noi definire quali possono essere le soluzioni, ma può nascere una vertenzialità forte e ciò non aiuterà sicuramente le imprese.

L'ipotesi di riforma costituzionale prevista dalla fallita Bicamerale – è stato ricordato, ma voglio ribadirlo – includeva le camere di commercio fra gli enti funzionali. Ebbene, bisogna essere molto chiari. La legge n. 580 del 1993 prevede che le camere di commercio rappresentano l'autogoverno delle categorie economicamente rappresentate. Per noi è una legge fondamentale, di rottura rispetto al precedente equilibrio. L'attuale Costituzione non prevede nulla in proposito. Dunque – voglio dirlo molto chiaramente – insieme a tutto il mondo associativo, siamo contrari a che le regioni intervengano in maniera unilaterale non solo nella composizione degli organi, ma anche nella definizione delle politiche delle camere di commercio.

Non a caso un mese fa, poco prima delle ferie natalizie, c'è stata la prima grande iniziativa nazionale che ha visto unificato tutto il mondo dell'impresa da Confindustria al mondo dell'artigianato e dell'agricoltura – per chiedere al Presidente della Repubblica – un atteggiamento diverso da parte delle istituzioni.

Non vorremmo che paradossalmente da un'esigenza legittima, di decentramento e di possibilità di controllo dell'operato pubblico, di presenza più diretta e ravvicinata fra operatore economico ed istituzioni, si passi ad una sorta di scavalcamento delle esigenze del mondo delle professioni e delle rappresentanze. Anche questo ci pare un problema.

Voglio terminare il mio intervento affrontando la questione dell'autonomia tributaria e delle spese delle regioni. Oggi le regioni sono identificate costituzionalmente con tributi propri, compartecipazione al gettito e fondo perequativo. Quello di cui noi siamo consapevoli, allo stato delle cose, è che non abbiamo più un momento organico di equilibrio e di valutazione del gettito medio che verrà. C'è un'autonomia dei comuni e delle regioni nell'aumento dell'IRPEF (per non parlare dell'IRAP, che è una tassazione propria) ma alla fine non si riesce a trovare un equilibrio, un punto, una riga finale che definisca l'entità dell'imposizione. Ma che modello è questo? La regione Marche – da cui io provengo – fa la tassazione di «X più 1» e il comune di Sasso Corvaro «X più 3»: alla fine non riesco a capire per le mie imprese qual è il prelievo medio.

È evidente che, stante la Costituzione vigente (naturalmente le Costituzioni non possono essere variate ogni sei mesi), occorre una fortissima capacità di intervento legislativo che riporti equilibrio e chiarezza nella direzione di un'enfatizzazione del ruolo degli enti territoriali, delle regioni, ma cercando di condurre a unità e sintesi gli interessi nazionali.

Signor Presidente, ci riserviamo di far pervenire nei prossimi giorni, in termini più puntuali, le argomentazioni che ho sinteticamente illustrato nel mio intervento.

PRESIDENTE. Naturalmente, non posso far altro che prendere atto delle osservazioni, delle perplessità, delle condivisioni espresse dai nostri ospiti. Però, vorrei far presente un dato, almeno in questa situazione di incertezza, sul quale dovremmo avere le idee abbastanza chiare un po' tutti, ossia che certe definizioni, anche di categorie produttive e altro, vanno viste nel sistema complessivo. È evidente che lo statuto civilistico dell'artigiano, come quello dell'agricoltore, è stabilito dalla legge dello Stato. Vi potranno essere, a determinati fini, qualificazioni differenziate per cui si possono porre problemi per finanziamento o altro. Ma certamente, lo statuto, quindi il regime delle società o degli istituti associativi in materia di impresa, ritengo che rimangano di competenza esclusiva dello Stato perché fanno parte dell'ordinamento civile.

Vi è la questione, che è stata da voi richiamata, della tutela della concorrenza, per cui anche nel campo dell'impresa (per quanto l'impresa è del tutto particolare, è chiaramente caratterizzata dalle sue peculiarità), comunque anche per gli artigiani, come per gli agricoltori, si pone il problema di un regime che li ponga in una situazione di concorrenza, salvo le diversità che si possono giustificare per la particolare natura dell'attività svolta.

Io spero che non si metta in discussione questo principio; già abbiamo le idee molto confuse, lo dico simpaticamente. Tra l'altro questa Commissione, che deve esprimere pareri sui disegni di legge e sugli atti di Governo che vengono esaminati da questo ramo del Parlamento, si troverà nell'impossibilità di lavorare. Dobbiamo abituarci, ferma restando questa legislazione costituzionale, a sezionare gli interventi legislativi e a capire quale parte è di competenza esclusiva dello Stato, quale di quella concorrente e quale di quella esclusiva delle regioni. Certamente per l'artigianato

Certamente, il richiamo dell'articolo 117 rappresentava, per l'artigianato, una sorta di scudo costituzionale, oggi non più presente. Ciò non esclude, però, che sul piano politico ci sia una tutela egualmente forte. Da un punto di vista costituzionale, si mette l'artigianato nell'ombra, cosa che prima non avveniva perché soprattutto nel sistema comunitario la presenza costituzionale dell'artigianato nel nostro ordinamento dava una forza ed una caratterizzazione che oggi – posso aggiungere a titolo personale – purtroppo non vi è più. Mi auguro, però, venga conservata dal legislatore.

BASILE *(FI)*. Innanzitutto, signor Presidente, vorrei ringraziare gli ospiti ascoltati quest'oggi e ricordare alcuni punti che reputo, rispetto al panorama delle considerazioni svolte, piuttosto importanti.

La questione sollevata dal segretario confederale della Casartigiani, dottor Melfa, relativa alle risorse finanziarie collegate a certi procedimenti

che impongono un ruolo sempre più attivo delle regioni e al trasferimento dei compiti dal livello centrale a quelli regionali, a cui non corrisponde spesso un adeguato trasferimento delle risorse sufficiente ad affrontare quanto viene ad essi trasferito, trovo sia un problema che si ripete anche per altre situazioni.

Credo che questo sia un problema generale che deve essere affrontato in modo molto serio. Se vogliamo veramente dare più peso alle regioni è necessario anche trasferire un adeguato volume di risorse per consentire loro di estrinsecare la piena autonomia legislativa.

Vorrei poi sottoporre un altro problema che credo sia molto importante. Considerato che l'impresa artigiana, nella maggior parte dei casi, è una piccola o una media impresa, si pone il problema sollevato da molti, da Giacomin in apertura del dibattito ma anche da altri colleghi, della possibile esistenza di legislazioni diverse sul territorio nazionale e della conseguente necessità di addivenire ad una legislazione unica in campo nazionale, anche se credo che la situazione dualistica che caratterizza il nostro Paese in alcuni settori contempli, al proprio interno, delle differenziazioni. L'impresa artigiana del Nord, infatti, non è quella del Sud, così come non sono uguali le dimensioni e le esigenze, anche perché per la prima è forse più facile avvicinarsi ai modelli più avanzati di altri Paesi.

E' difficile, quindi, giungere, come diceva Giacomin, ad un'Italia in rete, anche perché c'è una diversificazione regionale che è nello stato delle cose; è difficile cambiare il mondo artigianale e giungere ad una omogeneità, ma dobbiamo addivenire a connessioni e a reti, come giustamente affermato dal dottor Giacomin.

Proprio per questi motivi, ritengo che il vostro contributo, al fine di omogeneizzare la situazione a livello nazionale, possa essere importante; avendo, cioè, un quadro d'insieme valido che risponde per tutte le regioni alla realtà, è meno difficile proporre suggerimenti al Governo centrale, e convenire su un quadro unico regionale, ferma restando l'esigenza di princìpi guida, come sottolineava Silvestrini, anche nella legislazione regionale.

FALCIER *(FI)*. Vorrei svolgere una riflessione che vuole costituire la premessa ad una domanda.

Credo conveniamo tutti che la norma di cui si parla, cioè la legge costituzionale, è una novità, nel senso che il trasferimento di forti poteri alle regioni era previsto, prevedibile e auspicabile, ma solo di recente, o meglio dopo l'esito del *referendum*, è diventato concreto.

Vorrei ricordare che oltre ai poteri riconosciuti alle regioni sono previsti forti poteri anche per i comuni: il decentramento coinvolge anche questi ultimi.

A questo punto è compito della Commissione collaborare nel dare attuazione a questa norma, contribuire a darne un'interpretazione, laddove non sia chiara, o suggerire eventuali modifiche. Presto questa norma sarà a regime, non sarà più una novità. Sarà, nell'ambito del contesto costituzionale, una norma di riferimento come tutte le altre.

La mia considerazione è la seguente. Dal vostro punto di vista, vale a dire dal punto di vista operativo, fermo restando che da una parte non si può parlare male delle regioni come non si può farlo dell'Europa, del decentramento e del federalismo (forse però qualcosa di unità nazionale sta emergendo e anche questa è sentita come un'esigenza), fermo restando che tale normativa è migliorabile (più di uno di voi ha fatto riferimento alla legislazione concorrente, un elenco esageratamente lungo che non crea certezze, almeno in quel tipo di normativa), nel testo che il legislatore costituzionale ci ha consegnato, può ritenersi che in esso sia contenuto qualcosa di chiaro e di utile in relazione all'attività delle piccole e medie imprese e di tutto quanto ad esse è legato (come, ad esempio, il credito, i rapporti degli enti locali con le istituzioni, le loro competenze, il modo in cui queste vengono assegnate e distribuite) o c'è già da mettere mano ad essa perché «il chiaro e l'utile» è relativamente poco?

PRESIDENTE. Essendo le domande rivolte a più di un rappresentante proporrei un giro di risposte sulle questioni poste dai colleghi a partire dal dottor Giacomin, per la parte di propria competenza.

GIACOMIN. Noi non siamo «regioni-scettici» ma «regioni-pragmatici» e per la verità Confartigianato è federalista madrelingua, perché, come ha dichiarato più volte, crede nel *bottom up*, cioè nello sviluppo dal basso in una logica di rete e di sistema. L'Italia usa da tempo il Bancomat, senza essersi mai posta il dubbio se questo è federalista o centralista: lo usa e ne ricava un'utilità. Così dovrebbe essere per molte cose del Paese, in cui l'«ismo» dell'ideologia è degenerato ed è andato oltre il buon senso.

Rispondendo alla domanda posta dal senatore Falcier. Riteniamo ci sia una positività nella maggiore vicinanza del decisore ai problemi dello sviluppo, del *marketing* territoriale, dell'economia delle piccole imprese.

Vi era la necessità di aprire una nuova stagione di politiche industriali fondate non più, e non soltanto, sui trasferimenti, quanto piuttosto sulle riforme senza costo: quelle che semplificano accompagnano lo sviluppo. Caso mai, temiamo che la classe dirigente regionale non sia pronta a quest'opera di trasformazione delle politiche per l'economia che, a nostro avviso, necessita di un forte contesto di semplificazione e competizione. Anche a seguito dell'avvento dell'euro, non agiamo più nell'ambito di una nicchia territoriale e geografica, ma in una competizione comunitaria ed extracomunitaria. Provengo da un territorio, che è lo stesso del senatore Falcier, da cui sono scaturite milioni di imprese alla ricerca di condizioni di minor costo e di praticità; per questo esse si indirizzano verso il Nord-Est. Questo, per dire che il mondo non è più limitato alla geografia. Esso guarda anche alla competizione vera.

Dal punto di vista della semplificazione, temiamo che la stagione inaugurata del federalismo porti ad un progressivo aumento dei costi. Assistiamo a una crescita dell'istituzionalità autoreferente (quasi una iperistituzionalità) che il cittadino capisce sempre meno: dal comune, dalla pro-

vincia, dalla città metropolitana dalla regione. Una gerarchia di enti che non possono convivere tutti in termini elettivi e fondativi, così come previsto.

Del resto, è noto che ogni ente per resistere opera e crea e che vi è una tendenza delle regioni – che abbiamo visto essere abbastanza diffusa – a non comportarsi nei termini, che auspicavamo, di legislazione programmatoria. Esse piuttosto incidono e talvolta eccedono nella gestione e nella crescita di una, dieci, cento *authority*, di società e così via. Questo dà la stura ad un'interpretazione di carattere gestionale, operativa che è l'esatto opposto della sussidiarietà e che si conclude, secondo le stime del nostro ufficio studi, in una complessiva crescita del prelievo fiscale. I buoni propositi del Ministro dell'economia sono smentiti dai fatti, perché la pressione fiscale cresce come somma dei diversi livelli. Fin da ora lanciamo un allarme: se le cose continuano così, se tutti i dipendenti hanno bisogno di un contratto, se le funzioni trasferite generano maggiori bisogni di mansioni e articolazioni della pianta organica, allora la conclusione è una crescita, talvolta un'esplosione, non sempre compensata da un'azione (che, per la verità, qualche regione ha compiuto, operando rigorosamente dei tagli; altre non l'hanno fatto).

Temiamo insomma l'involuzione sotto il profilo dei costi della burocrazia, che contrasta con le potenzialità che il federalismo potrebbe portare con sé.

ZAMPETTI. Aggiungo soltanto delle brevi considerazioni a quanto affermato dal segretario generale della Confartigianato, Giacomin, in risposta alla domanda posta dal senatore Falcier e alle suggestioni date dall'ultima parte dell'intervento del senatore Basile.

Effettivamente il quadro delle materie concorrenti (cui si aggiungono quelle esclusive di cui non abbiamo parlato, ma che sono sicuramente tutte quelle del vecchio articolo 117 e altre che si sono aggiunte) disegnano la Regione come l'agente di sviluppo economico del territorio. Le materie concorrenti (sono circa 20) coprono effettivamente tutti gli ambiti in cui può esplicarsi l'attività dell'impresa. La risposta, quindi, è affermativa, nel senso che già attualmente, con questa Costituzione, è possibile fare qualcosa di utile all'impresa. Come rilevato dal segretario generale Giacomin in apertura, si tratta principalmente di piccola impresa: oltre il 96 per cento delle imprese italiane ha meno di 10 dipendenti. Di qui la necessità da noi richiamata di operare una sorta di salto di paradigma per interpretare il federalismo e la riforma del Titolo V come elemento del contesto, come architettura istituzionale in cui far maturare le risposte ai bisogni delle imprese che costituiscono il sistema economico. Se, infatti, il sistema è composto da piccole imprese, queste necessitano di servizi, di organizzazione e di connessione. Di qui il riferimento alle reti, ad una possibile legislazione regionale per le interconnessioni dei poteri territoriali, delle reti civiche e delle reti delle associazioni, per mettere in luce una corretta impostazione ed interpretazione del policentrismo: un modello di sviluppo positivo per la piccola impresa.

MELFA. Per le considerazioni svolte in apertura, riprese anche dal senatore Basile, cito solo questo riferimento: la legge n. 488, una legge dello Stato rifinanziata per un importo pari al doppio del totale dei finanziamenti per le Regioni. Quindi la preoccupazione espressa ha già un fondamento concreto.

Per quanto riguarda l'imposizione tributaria dei comuni e delle Regioni (che comunque è un problema vero, già ampiamente sottolineato) concludo con una battuta, mutuando un concetto del diritto penale: *ne bis in idem.* Sarebbe opportuno che in questo campo questo non accadesse, soprattutto per la certezza del diritto (che è certezza di costi). Poiché questo concetto è stato più volte ribadito, faccio solo questo *flash*.

SILVESTRINI. I senatori Basile e Falcier, più che porre domande e problemi, hanno svolto considerazioni che mi sembrano assolutamente condivisibili. Naturalmente possiamo avere nei confronti di questa riforma due atteggiamenti: da spettatori o da protagonisti; fermo restando che il treno è ormai partito ed è in marcia e che non possiamo fermarlo, ritengo sia soltanto possibile cambiare qualche binario, ma il senso complessivo di marcia è quello dato. Dobbiamo avere questa consapevolezza. Naturalmente siamo stati tra coloro che, in qualche modo, hanno contribuito affinché questo processo si innescasse e si realizzasse. Siamo partiti dalla consapevolezza che un processo di forte decentramento e di federalismo potesse aiutare le ragioni dell'impresa. Certamente la modifica del Titolo V, le prime avvisaglie e le considerazioni che abbiamo cercato di svolgere nel corso di questi sintetici ragionamenti ci portano ad avere un atteggiamento positivo, ma anche molto attento. Il senso di marcia è giusto, ma se non si pone mano immediatamente ad una profonda attività di chiarezza legislativa a livello nazionale e regionale, esso può essere invertito, reso più difficile ed impervio, anche per le ragioni della piccola impresa. Intendo essere molto chiaro. Non avendo alternativa però ritengo che si debba lavorare affinché tutto si realizzi nel migliore dei modi. Ripeto, occorre trovare un momento istituzionale, anche a livello nazionale, per coordinare le attività di intervento delle regioni, degli enti locali, dei comuni, con quelle dello Stato nazionale, cercando di ridurre al minimo gli eventuali conflitti e le crisi che potrebbero verificarsi.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti degli artigiani che con questa audizione hanno offerto un ulteriore spaccato di riforma costituzionale vissuta, perché i cittadini sulla loro pelle dovranno vivere le riforme varate dal Parlamento. Speriamo di non deluderli nelle loro aspettative. Spero che le forze economiche siano protagoniste e non spettatrici del corso ulteriore della legislazione in materia.

(Congedati i rappresentanti di Confartigianato, Casartigiani e CNA, vengono introdotti i rappresentanti di Confcommercio e Confesercenti).

PRESIDENTE. Continuiamo con l'audizione delle associazioni imprenditoriali. Abbiamo con noi, *last but not least,* la Confcommercio, rappresentata dal dottor Taranto e dalle dottoresse Mancini e Floridia, e la Confesercenti, rappresentata dai dottori Orrico e Fortunato e dall'avvocato Dell'Aquila, che esprimeranno le loro considerazioni sulla riforma costituzionale. Do la parola al dottor Taranto.

TARANTO. Signor Presidente, lasciamo agli atti un documento analitico, quindi mi limito ad alcune considerazioni, per così dire, in termini di princìpi primi.

Partirei da un'affermazione. Dal punto di vista del sistema delle imprese, l'opzione politico-istituzionale federalista costituisce un valore, in quanto rimanda alla necessità che siano posti al centro dell'agenda del decisore pubblico alcune questioni, come si usava dire un tempo, strutturali. Ossia, le questioni delle deficienze della pubblica amministrazione, della certezza delle regole, dello sviluppo territoriale e della sua progettazione. Se è dunque vero che con l'approvazione referendaria delle modifiche al Titolo V si è per così dire accresciuta l'urgenza di intervenire per sciogliere il nodo del federalismo, è altrettanto vero, a nostro avviso, che questa necessità deve essere accompagnata da un approccio fortemente concreto che, dal punto di vista metodologico, ci sembra postulare la necessità di un lavoro politico parlamentare specifico in materia di norme di attuazione, ispirato a criteri rigorosamente *bipartisan*. In particolare, un approccio di questo tipo mette al centro dell'agenda dei lavori le questioni aperte nella fase di transizione, a partire dal difficile raccordo tra nuova Costituzione formale e Costituzione materiale, con temi di particolare rilievo, quali la riarticolazione delle competenze e possibili conflitti, nonché la rettitudine e la legittimità dell'esercizio di eventuali poteri sostitutivi.

In ogni caso è un approccio metodologico che ci sembra opportuno perseguire, perché in riferimento ad un orizzonte anche più vasto, la questione che occorre scongiurare è probabilmente, come ha ancora ricordato recentemente il presidente Ruperto, che sia la Corte costituzionale a dover assumere un ruolo improprio di camera di compensazione di conflitti interistituzionali e politici, che sarebbero invece destinati inevitabilmente a prodursi nella prospettiva di una transizione tutta affidata alla contrattazione diretta, politica, interistituzionale tra Governo centrale e governi regionali.

Come è stato osservato, in tema di competenze, e di articolazione di competenze l'articolo117 sembra proporre un modello assai netto, che affida con chiarezza alle regioni la potestà legislativa su tutte le materie concorrenti, fatta salva la determinazione dei princìpi fondamentali ad opera dello Stato. È un modello netto che, ad esempio, è significativamente differente rispetto al modello costituzionale tedesco, nel quale, come è noto, l'azione legislativa dei *Länder* scatta solo a fronte dell'inerzia dello Stato.

Un primo punto che vorrei proporre in termini di riflessione è l'impatto che una scelta di questo tipo opera sulla fase di transizione. A grandi

linee a me sembra che possiamo fare tre ordini di valutazione di impatto. Naturalmente si tratta di scenari realizzabili, ma non scontati, non necessitati. È possibile che ciò ingeneri una certa vischiosità al cambiamento, nel caso in cui dovesse tardare l'opera di definizione dei princìpi fondamentali da parte dello Stato. È possibile che si ingenerino frizioni tra normative regionali presistenti e nuovo quadro costituzionale. È ancora possibile, in definitiva, che si apra lo spazio per l'esercizio di un potere di tipo suppletivo, sia pure in forma transitoria, e recedente nel caso in cui sopravvenga l'attività di normazione da parte del sistema delle regioni. È soprattutto questo punto che a noi sembra particolarmente urgente. Si tratta infatti di riconoscere l'utilità comune per tutti, per il sistema istituzionale e per i soggetti sociali, dell'esercizio di una funzione suppletiva. Contemporaneamente si tratta di valorizzare spazi e funzioni di coordinamento interregionale e di organizzare questi spazi e queste funzioni affinché si aprano a forme di confronto stabile e organizzato con i soggetti sociali.

Considerazioni di tipo analogo mi sembra possano essere fatte in materia di riarticolazione delle funzioni amministrative per come sono disegnate dall'articolo 118. È che la sussidiarietà è un principio che va ricercato come individuazione e definizione del livello più idoneo di responsabilità e di gestione, ma è altrettanto vero, a nostro avviso, che questa individuazione non può essere disgiunta dalla rilevazione dell'effettiva capacità del sistema degli enti locali di attivare le funzioni amministrative. In particolare, non può essere disgiunta dalla verifica di una funzione di garanzia, soprattutto ad opera delle regioni, in materia di compiutezza dell'ordinamento amministrativo, tanto nei confronti degli altri soggetti istituzionali, quanto nei confronti dei soggetti sociali. Anche su questo terreno ci sembra che, in attesa della definizione delle norme statali e regionali che daranno compiutezza alla riarticolazione delle funzioni amministrative, occorra operare affinché non si interrompano esperienze, processi positivi di razionalizzazione di semplificazione e di delegificazione che sono stati già avviati alla stregua dei decreti legislativi di attuazione dalla riforma del 1997.

Un'osservazione ulteriore in termini di riordino delle funzioni amministrative. È proprio su questo terreno che, a nostro avviso, si rischia di scontare quello che probabilmente è il limite più forte dell'attuale disegno di riforma. Faccio riferimento alla nota questione di una accezione del principio di sussidiarietà in termini di sussidiarietà interistituzionale e verticale, restando sostanzialmente inesplorato l'orizzonte della sussidiarietà orizzontale, affidata alla valorizzazione dei corpi intermedi, tanto attraverso l'associazionismo dei soggetti sociali, quanto attraverso le esperienze delle autonomie funzionali. Enti questi ultimi sicuramente non politici ma che, in particolare nel caso delle camere di commercio, sono in grado di esprimere rappresentatività territoriale e di agire quasi alla stregua di agenzie di missione, come cerniera tra processi di cooperazione interistituzionale e autonomia organizzata dell'iniziativa privata. Strumenti, quindi, particolarmente rilevanti per un esercizio positivo del principio

di sussidiarietà e soprattutto per la definizione di un rapporto tra funzione pubblica e iniziativa privata, che può anche essere di tipo competitivo, ma non di natura conflittuale.

Nel farsi concreto poi del processo di transizione federalista, un momento di particolare rilievo è costituito, come è noto, dalla definizione dei contenuti qualificanti degli statuti regionali, non soltanto in riferimento alla questione della stabilità dei governi regionali, e dunque scelte di forme di governo, di legge elettorale, di rapporto tra giunta e consiglio, ma anche per quel che riguarda – ed è la questione più rilevante rispetto alle considerazioni che sto cercando di svolgere – i princìpi generali di funzionamento degli apparati amministrativi, i modelli generali degli apparati amministrativi e naturalmente, in riferimento a questo, l'apertura alla sussidiarietà orizzontale. Credo quindi che proprio attraverso le scelte concrete operate a livello di statuti regionali sarà possibile sciogliere interrogativi non residuali, che ancora permangono, circa l'effettiva capacità del Paese di percorrere attraverso la scelta politico-istituzionale federalista un accrescimento della capacità di controllo da parte delle imprese e dei cittadini sulle scelte politiche e sugli atti delle pubbliche amministrazioni.

Naturalmente, non vi è federalismo politico-istituzionale che tenga se non vi è federalismo fiscale. È vero che la riforma ha riconosciuto a comuni, province, regioni e città metropolitane la facoltà di stabilire tributi ed entrate proprie, ma è altrettanto vero che è previsto che ciò avvenga nel quadro della Costituzione, nell'ambito dei princìpi di coordinamento della legislazione tributaria e della finanza pubblica.

Tuttavia è proprio la più recente storia fiscale del Paese a non offrire particolari elementi di conforto in questa direzione. Faccio riferimento non soltanto alla questione della crescita davvero rilevante della pressione tributaria degli enti locali, sostanzialmente triplicata tra il 1991 e il 1999, e non soltanto alla questione dell'accrescimento degli adempimenti, ma anche e soprattutto alla mancanza di correlazione tra principio di responsabilità e autonomia finanziaria degli enti locali.

Basti pensare all'IRAP, rispetto alla quale vi è un evidente scollamento tra base territoriale imponibile e struttura della spesa sanitaria, con ingenti flussi perequativi tra le regioni; all'ICI, imposta per la quale non vi è correlazione tra determinazione delle aliquote e qualità dei servizi resi; all'IRPEF, in cui non vi è correlazione tra residenza fisica e base territoriale di produzione dell'imponibile; infine, all'IVA, la cui quota regionale viene ripartita sulla base delle evidenze statistiche ISTAT e non dei volumi territoriali di riscossione, il che certamente non induce esperienze positive di contrasto all'evasione, all'elusione e di azioni per il recupero del sommerso.

Quanto al capitolo degli incentivi, come è noto essi sono già stati largamente regionalizzati, a partire dall'esperienza dei fondi unici del 1999. Proprio l'esperienza in materia di incentivi, con un blocco di fatto dell'operatività nella fase di transizione delle funzioni amministrative e della fase di transizione, ancora più rischiosa, delle risorse finanziarie e strumentali necessarie alla gestione degli stessi, con il disallineamento tra le

diverse normative regionali e anche con l'esiguità degli stessi stanziamenti regionali, sollecita le riflessioni che ho già ricordato in ordine all'opportunità di una funzione suppletiva statale – ripeto – sia pure con caratteristiche transitorie e recessive a fronte della sopravveniente attività normativa di livello regionale.

Intendo fare un ultimo accenno specifico, per così dire, all'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina del commercio: accenno finale, benché sostanzialmente paradigmatico dell'insieme delle questioni che ho ricordato.

Non essendo, come è noto, il commercio ricompreso tra le discipline di competenza esclusiva dello Stato e proponendosi, dunque, per la disciplina del commercio tutte le questioni circa la legittimazione all'iniziativa legislativa, l'opportunità dell'esercizio della funzione suppletiva e transitoria, l'impatto tra normative regionali preesistenti e riforme costituzionali, la vischiosità al cambiamento e il disallineamento di trattamento, una cornice di coordinamento nazionale ci sembra che possa comunque essere ritrovata, facendo riferimento a quei profili di tutela della concorrenza che la riforma costituzionale assegna alla competenza esclusiva dello Stato, nonché a quei profili che fanno riferimento alla disciplina delle professioni e alla formazione professionale, che sono affidati alla legislazione concorrente.

Sempre sul versante della legislazione concorrente, un punto di particolare rilievo per chi dovrà misurarsi con le esigenze di definizione di una cornice di coordinamento unitario per il settore del commercio è costituita dalla questione del governo del territorio, che diviene di particolare rilievo nella prospettiva di un settore che ha da tempo assunto l'integrazione tra programmazione commerciale e urbanistica generale come asse portante di un cambiamento destinato a segnare la progressiva crescita qualitativa del servizio reso ai consumatori.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Orrico, segretario generale della Confesercenti.

ORRICO. Signor Presidente, ho consegnato anch'io agli uffici un documento dettagliato, per cui mi limiterò ad esporre alcuni punti ai quali il nostro settore è direttamente interessato, come il commercio, il turismo e i servizi.

Prima di tutto, naturalmente, informo che anche noi condividiamo (come ha già detto il collega Taranto) la legge che introduce un decentramento di funzioni nel territorio, anche se pensiamo che siano opportuni alcuni chiarimenti ed importanti elementi di modifica su alcuni punti.

La prima questione che ci preoccupa, in merito alla quale c'è forse bisogno di qualche maggiore rassicurazione, riguarda la fiscalità. L'autonomia finanziaria, entrata e di spesa, di comuni, città metropolitane e regioni, responsabilizza il territorio rispetto alle proprie risorse, ma riteniamo che in merito si debba fare chiarezza. Dobbiamo stare attenti a che non si verifichi una riduzione di entrate derivanti da tributi fiscali a

livello nazionale, con un progressivo aumento sul piano locale: è un aspetto che le nostre imprese tengono in grande considerazione. Riteniamo che sul punto sia opportuno una proposta un po' più chiara, con confini più definiti di competenza. Pensiamo che su questo, per esempio, la cosiddetta Conferenza Stato-regioni oppure una cabina di regia possano determinare l'ammontare complessivo del fabbisogno finanziario, all'interno del quale distribuire le risorse a livello nazionale, regionale e comunale. Quindi, è opportuno che l'impatto del prelievo sia fissato *a priori*, in modo che la stessa concorrenza, lo stesso modo di operare delle imprese e la competizione non siano pregiudicati dalla localizzazione geografica dell'impresa.

Il commercio e il turismo sono per natura settori trasversali e hanno scarse caratteristiche di territorialità, non sono attività con grandi connotati di localizzazione territoriale. Credo, dunque, che la questione del prelievo sia uno dei primi punti da evidenziare.

Insistiamo su un punto: le difficoltà in cui si trovano le imprese italiane per il livello di globalizzazione e di competizione attuale non devono determinare il rischio di un localismo organizzativo, che ci metterebbe in difficoltà sotto il profilo della competizione internazionale.

Come sappiamo, commercio e turismo sono di competenza esclusiva regionale. In particolare sul turismo abbiamo qualche difficoltà e alcuni problemi. Abbiamo una legge che deve essere applicata e che in questo momento ha difficoltà a vedere la luce, in particolare per l'attuazione delle linee-guida. Pensiamo che sia impossibile, per l'importanza che ha il turismo nel nostro Paese, che non esistano linee di politica nazionale. Il turismo, rispetto ai competitori più agguerriti, come la Francia e la Spagna, e alla concorrenza di intere aree che stanno emergendo sui mercati internazionali, non può sopportare l'inesistenza di strategie complessive. Mi riferisco in particolare al rapporto con l'Unione europea, alla promozione sui mercati internazionali e alla tutela del turista, a linee di qualità di cui dobbiamo dare conto sul piano internazionale per la nostra competizione. Una competizione sempre più qualitativa e dalla quale dipenderà il successo o l'insuccesso della nostra economia turistica.

Quindi, lasciare solo sul piano territoriale una sfida che è sempre più di carattere complessivo, e globale, è qualcosa che credo il nostro Paese non si può permettere, anche perché i momenti e le difficoltà che viviamo in questa fase, soprattutto in questi ultimi tempi, mostrano come una qualunque crisi di carattere internazionale mette in crisi un sistema economico, la cui capacità di ripresa non può che essere affidata ad una forte autorità centrale che possa dare sviluppi e stimoli forti per riprendere la sua vitalità.

Naturalmente ci rendiamo conto della situazione; non intendiamo di certo tornare indietro: si tratta di individuare le sedi opportune, ad esempio una cabina di regìa, per favorire il confronto tra lo Stato, le regioni e le categorie, al fine di sopperire ad una indicazione più generale, evitando quindi il localismo in una competizione sempre più globalizzata. Pensiamo quindi che debba essere applicata la legge-quadro con le sue linee guida:

queste devono essere oggetto di discussione tra categorie, regioni e Governo, affinché siano equilibrate al fine di garantire un maggiore impulso alle nostre imprese.

Quanto al commercio sappiamo tutti che si tratta di una materia di stretta competenza delle regioni, ma restano allo Stato una serie di questioni: l'ambiente, per esempio, l'impatto ambientale sotto il profilo della impostazione della grande distribuzione. Da una parte, vi è il problema della localizzazione dell'impresa, dall'altra l'impatto ambientale. Si pensi, per esempio, al commercio elettronico, alla vendita per corrispondenza o al *franchising*. Come si può localizzare ed organizzare in una singola regione il commercio elettronico? Fa forse fede la localizzazione dell'impresa? Quali sono gli elementi che autorizzano il commercio elettronico su scala complessiva o la stessa localizzazione del *franchising?* Il nostro settore è sempre più organizzato, competitivo ma anche strutturato in modo articolato. Vi sono sempre più operatori che acquisiscono imprese in diversi punti di vendita (questo è un bene); si fa sempre più strada la vendita in *franchising* che comporta però differenziazioni sul territorio. È la capacità di competere sul piano nazionale ed internazionale che deve essere tenuta sotto controllo: dobbiamo evitare in sostanza che il commercio ed il turismo siano imbrigliati in pastoie amministrative e burocratiche, mentre le imprese necessitano di maggiore libertà e capacità di competizione, di minori vincoli.

Vi è la preoccupazione diffusa che tutto questo, se non bene organizzato, si possa riversare sull'aumento dei prezzi e, infine, con una spinta all'inflazione. Dobbiamo dare alle imprese la possibilità di operare in un contesto di chiarezza istituzionale, di competenza, ma con la consapevolezza di un accordo possibile su una serie di materie concorrenti tra lo Stato e le regioni. Anche sul commercio, alcune linee complessive, alcune direttrici di fondo possono essere discusse in una sede, per esempio la Conferenza Stato-regioni, o in un'altra sede da concordare con la partecipazione delle categorie. Questo è l'altro valore che si è sviluppato in questi anni nel nostro Paese. La capacità di dialogare tra Governo, parti sociali e territorio molte volte ha addirittura sopperito a carenze istituzionali. Non disperdiamo la capacità del nostro Paese di organizzarsi in tal modo. Penso che il federalismo debba essere una occasione per le imprese e rappresentare un valore aggiunto. Il federalismo, come qualunque iniziativa, è positivo solo se costituisce un valore aggiunto per le imprese. Non esiste altro metro di misura se non quello indicato. Una linea istituzionale è coerente se aiuta la crescita, l'estensione, il rafforzamento delle imprese. Se non va in questa direzione, non esistono altri metri di misura. Interessa poco agli imprenditori il livello di decisione se non dà un valore aggiunto; ad esempio il territorio, a condizione che costituisca effettivamente una spinta alla capacità di rafforzarsi e di ampliarsi per le imprese. Altri aspetti concernenti questo tema sono il commercio ambulante, per il quale esistono legislazioni che vanno oltre le regioni; competenze e possibilità di vendita infraregionali da organizzare; altrimenti il rischio è di incontrare delle difficoltà nel formalizzare un mestiere, un lavoro, una grande

parte del commercio del nostro Paese. Vi è poi il problema delle fiere e dei mercati. Nella mia relazione scritta potrete leggere una nota dettagliata di questo elenco, dove vengono evidenziate eventuali difficoltà, se non si dovesse procedere ad una giusta organizzazione.

L'ultima questione riguarda le camere di commercio sulle quali sono d'accordo con quanto evidenziato dal collega Taranto. Con le altre associazioni imprenditoriali abbiamo presentato un documento unitario per salvaguardare e valorizzare l'autonomia funzionale delle camere di commercio: vogliamo questi strumenti purché rimangano funzionali alle imprese. Il fatto che il finanziamento avvenga comunque attraverso gli imprenditori non è un fattore determinante. Quindi, è giusto che questi strumenti rimangano uno strumento in mano alla pubblica amministrazione da una parte e al mondo delle imprese dall'altra, come si è venuto configurando negli ultimi anni con conseguenze – credo – molto positive ed apprezzate dai nostri imprenditori.

PRESIDENTE. Sulle camere di commercio faccio presente che altre categorie produttive hanno espresso la medesima preoccupazione. L'audizione dell'Unioncamere avverrà domani. Avremo l'opportunità di valutare le considerazioni che saranno espresse dai rappresentanti.

Vorrei svolgere una riflessione sul metodo interpretativo della normativa costituzionale affidandola, però, anche a voi perché possiate riflettere. Alcune materie contenute nel vecchio articolo 117 effettivamente non sono riportate nel testo costituzionale. Al di là dei livelli di intersezione e di sovrapposizione con altre norme, si presume che non siano di competenza esclusiva delle regioni. Mi riferisco all'agricoltura, all'artigianato, al turismo. Il commercio nella sua accezione generale, al di là del riferimento a fiere e mercati, non è indicato nell'articolo 117, vecchio testo. Quindi, è da valutare ma non da escludere se attribuire alla competenza esclusiva delle regioni il commercio. Tra l'altro, il commercio fa riferimento ad una serie di norme; è stata citata la questione della concorrenza, ma a mio parere bisognerebbe riferirsi all'ordinamento civile, allo statuto dell'imprenditore commerciante, riservato allo Stato. Si potrebbe, ancora, fare riferimento all'ambiente, potestà esclusiva dello Stato e, per la potestà concorrente, al governo del territorio o ad altre norme di questa natura.

Quindi, come per il settore dell'industria, mi guarderei bene dal dare per scontato che si tratti di potestà esclusiva regionale. Certo, in alcuni settori, ad esempio in materia di finanziamenti, nessuno potrà impedire alle regioni di intervenire anche se si tratta di materie che non sono strettamente di loro competenza. Però, stabilire un po' acriticamente che quando una materia non è citata nell'elenco sia da considerare residuale va valutato con una certa calma e ponderazione; potremmo veramente andare oltre e trovarci di fronte ad una serie di problemi gravissimi che non sapremmo come risolvere. Questa può sembrare un'interpretazione antifederalista della normativa, ma tutto sommato mi sembra dettata dal buon senso. Ad esempio, come ricordava il dottor Orrico, è impensabile ritenere che in materia di commercio elettronico le regioni possano avere una

qualsivoglia potestà. Mi sembra effettivamente un argomento da approfondire e da verificare.

Poiché non vi sono ulteriori richieste di intervento, vi ringrazio a nome della Commissione per i vostri contributi scritti, che potrete sempre integrare con altri documenti. Noi lavoreremo – almeno così mi auguro – fino a circa la metà di febbraio; pertanto, fino a quella data siamo disponibili a ricevere ulteriori contributi che potremo allegare agli atti della Commissione.

Vi ringrazio per la vostra disponibilità.

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

I lavori terminano alle ore 18,40.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti