

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROVVEDIMENTI
IN ITINERE DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE DELLA
PARTE II DELLA COSTITUZIONE

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 NOVEMBRE 2003

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE

**Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali
CGIL, CISL, UIL, CISAL, UGL e CONFSAL**

PRESIDENTE Pag. 3, 7, 20 e <i>passim</i> * D'ONOFRIO (UDC) 14, 20 VIZZINI (FI) 20		BERARDI Pag. 10, 23 CANCELLA 6, 23 * FOCCILLO 11, 24 MAGLIARO 12, 24 * SANTINI 8, 23 TROFFA 4, 20, 22
---	--	--

Audizione dei rappresentanti delle associazioni delle imprese del commercio

PRESIDENTE Pag. 25, 29, 36 * D'ONOFRIO (UDC) 31 * MAGNALBÒ (AN) 33 VIZZINI (FI) 32		BILLÈ Pag. 25, 31, 34 VIVOLI 29, 35
---	--	--

Audizione dei rappresentanti delle imprese cooperative

PRESIDENTE Pag. 36, 46 * D'ONOFRIO (UDC) 45		* GRASSUCCI Pag. 36 MANNINO 42 RICCIONI 44 TATAFIORE 44
--	--	--

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Intervengono, per la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), la responsabile del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali Maria Troffa; per la Confederazione italiana sindacati dei lavoratori (CISL), il segretario confederale Giorgio Santini, accompagnato dal dottor Stefano Collotto; per l'Unione italiana del lavoro (UIL), il segretario confederale Antonio Focillo, accompagnato dal signor Alfredo Carpentieri; per la Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL), il segretario confederale Ulderico Cancilla; per l'Unione generale del lavoro (UGL), il vicesegretario generale Paolo Segarelli e il segretario confederale Giovanni Magliaro; per la Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori (CONFSAL), l'avvocato Mariano Bernardi, dell'ufficio studi; per la Confederazione generale del commercio, del turismo, dei servizi e delle piccole e medie imprese (Confcommercio), il presidente Sergio Billè e il direttore generale Luigi Taranto, accompagnati dal dottor Sergio De Luca e dalla signora Paola Mancini; per la Confederazione italiana esercenti attività commerciali turistiche e dei servizi (Confesercenti), il vicepresidente vicario Massimo Vivoli e il vicesegretario nazionale Mauro Bussoni, accompagnati dai dottori Giuseppe Dell'Aquila e Giuseppe Fortunato; per l'Unione nazionale delle cooperative italiane (UNCI), il responsabile dell'ufficio legislativo Alessandro Tattafiore; per la Lega nazionale delle cooperative e mutue, il dottor Lelio Grassucci, dell'ufficio relazioni con il Parlamento e con le associazioni imprenditoriali, e il dottor Mauro Iengo, dell'ufficio legislazione; per la Confederazione cooperative italiane (Confcooperative), il segretario generale Vincenzo Mannino, accompagnato dal dottor Franco Spicciariello; per l'Associazione nazionale cooperative di consumatori (ANCC-COOP), il presidente Giorgio Riccioni.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CISAL, UGL e CONFSAL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di ieri.

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

È in programma l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CISAL, UGL e CONFSAL.

Sono presenti, per la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), la responsabile del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali Maria Troffa; per la Confederazione italiana sindacati dei lavoratori (CISL), il segretario confederale Giorgio Santini, accompagnato dal dottor Stefano Colotto; per l'Unione italiana del lavoro (UIL), il segretario confederale Antonio Focillo, accompagnato dal signor Alfredo Carpentieri; per la Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL), il segretario confederale Ulderico Cancilla; per l'Unione generale del lavoro (UGL), il vicesegretario generale Paolo Segarelli e il segretario confederale Giovanni Magliaro; per la Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori (CONFSAL), l'avvocato Mariano Berardi, dell'ufficio studi.

Ringrazio i nostri ospiti e do loro la parola.

TROFFA. Signor Presidente, a nome della mia organizzazione, ringrazio lei e gli onorevoli senatori per l'invito a partecipare a questa audizione.

Già l'anno scorso, il 16 gennaio 2002, CGIL, CISL e UIL sono state audite da questa Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione.

In quell'occasione la nostra organizzazione, così come le altre (allora consegnammo un documento unitario; questa volta non abbiamo fatto in tempo a prepararlo, ma non credo che ci esprimeremo in modo molto differente), espresse una condivisione dell'ispirazione generale della riforma, ma anche alcune critiche. Queste erano riferite innanzi tutto alla mancata istituzione di una Camera delle Regioni e delle autonomie come «luogo di regolazione tra unità ed autonomie» e quindi atta ad evitare il rischio di conflitti istituzionali, come poi puntualmente è avvenuto. Nel merito della riforma, non abbiamo condiviso il fatto che il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione affidasse alla legislazione concorrente anche «la tutela e sicurezza del lavoro» e la «previdenza complementare integrativa».

Dicemmo allora che la formulazione avrebbe potuto aprire il varco ad una possibile differenziazione territoriale dei diritti universali di cittadinanza e del lavoro e non garantire l'unitarietà del diritto del lavoro e del sistema contrattuale. Ribadimmo nell'audizione che il sistema dei diritti deve essere sancito come un vincolo unitario per tutto il territorio nazionale, ma che comunque le nostre osservazioni si sarebbero potute superare con una corretta attuazione della legge di riforma, che abbiamo giudicato di notevole importanza, perché ha rafforzato le innovazioni già introdotte con legge ordinaria e ha posto in essere un percorso di federalismo che più volte le autonomie avevano chiesto e che il voto popolare ha confermato nel *referendum* del 7 ottobre 2001.

Esprimemmo preoccupazione anche perché un'interpretazione forzata avrebbe potuto creare ripercussioni sul sistema del *welfare*, dell'istruzione

e sul ruolo dello Stato come «garante» della fruizione di diritti costituzionalmente fondati. Dicemmo allora che la riforma era una tappa importante di un percorso da completare, ad iniziare appunto dalla riforma del bicameralismo, con l'istituzione di una Camera espressione delle autonomie. Ora ci troviamo ad esprimerci su una nuova proposta di riforma, l'atto Senato n. 2544, approvata definitivamente il 10 ottobre dal Consiglio dei ministri.

Il punto di merito da cui iniziare, rispetto a questa proposta, credo sia quello concernente l'istituzione del Senato federale, proprio perché in questo senso c'era stata anche una nostra espressione. Dico subito che a nostro parere la proposta non risponde a quelle che erano state le richieste, da più parti avanzate, di un Senato federale (o Camera delle Regioni e delle autonomie), come tramite con le autonomie e quindi un completamento organico della riforma già attuata. La sua elezione, così come viene proposta, a suffragio universale e diretto, con sistema proporzionale, ci pare molto simile a quello attuale. Troviamo una conferma di tale somiglianza nella disposizione che conserva al Presidente del Senato le funzioni del Presidente della Repubblica in caso di suo impedimento.

Ci pare assolutamente negativa la riserva di elettorato passivo per chi ha già ricoperto determinati incarichi, che probabilmente presenta anche limiti di costituzionalità riguardo alla garanzia di pari opportunità, perché se lo riserviamo a chi ha già ricoperto incarichi già carenti dal punto di vista della rappresentanza di genere, non facciamo che ripetere gli errori già commessi in passato rispetto alla presenza femminile.

Il secondo punto di merito riguarda la ridefinizione delle prerogative del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio. A nostro parere c'è un ridimensionamento delle funzioni del primo a beneficio delle funzioni del secondo, che assume poteri che non hanno paragoni in altri Paesi europei. Basti pensare all'enorme potere che può essere esercitato – poi magari non sarà così, ma è possibile che accada – con la minaccia di scioglimento della Camera e di nomina e revoca dei Ministri.

Il terzo punto di merito è la riproposizione *in toto* dei contenuti del disegno di legge costituzionale cosiddetto di *devolution*, sul quale a suo tempo, e unitariamente, avevamo espresso un giudizio nettamente negativo. Queste norme infatti intervengono su settori tradizionali del *welfare*, indebolendone la universalità delle tutele dei diritti, con il rischio di intaccare la coesione sociale e la stessa unità nazionale. Ci pare pongano anche problemi di squilibrio con altri articoli costituzionali. Non incide sulla nostra preoccupazione il richiamarsi, all'articolo successivo, all'interesse nazionale, che ripristina un concetto che è già stato di ardua interpretazione.

Vi sono altri punti non del tutto chiari e coerenti, come il meccanismo relativo alle funzioni legislative e la norma su Roma capitale, che è un ridimensionamento forte dell'attuale articolo 114 della Costituzione.

In sintesi, consideriamo l'impianto della proposta di grande pericolosità per la tenuta dei valori fondanti della nostra Carta costituzionale e vediamo gravi rischi per la tenuta dell'universalità dei diritti sul territorio. Ci

preoccupano poi anche le disposizioni sulla forma di Governo e le norme connesse.

CANCILLA. Signor Presidente, anzitutto vorrei ringraziarla del cortese invito.

Più che soffermarmi sugli aspetti tecnici della proposta di riforma, che è ovvia conseguenza di una scelta politica, credo valga la pena fare una brevissima considerazione. Nel leggere la riforma ho voluto cogliere lo spirito di trasformare il modello di Stato: da uno Stato molto centrale ad uno Stato più decentrato, più snello, che risponda alle richieste e alle necessità che provengono attualmente dai cittadini della nostra Nazione, molto più portato verso le realtà presenti nella maggioranza delle Nazioni dell'Europa e di altri continenti.

Quindi, nell'insieme abbiamo considerato positivamente la proposta di riforma costituzionale presentata, specialmente per quanto concerne la creazione del Senato federale: poi, tecnicamente, possiamo discutere se è preferibile realizzarlo in un modo o in un altro, però lo spirito politico che cogliamo è positivo.

Per quanto riguarda il ruolo del Primo ministro, credo che questo esca sicuramente rafforzato dalla riforma, perché – se non colgo male quanto proposto – lo spirito è quello di attribuire al Primo ministro un ruolo forte per consentirgli di governare per una legislatura intera, dando ovviamente la possibilità – ci mancherebbe altro che non fosse così – all'elettorato rimasto insoddisfatto di non riconfermare la fiducia in questa persona al successivo appuntamento elettorale.

L'unico punto che ci lascia alquanto perplessi – ripeto, superando una serie di aspetti tecnici – è il ruolo che viene affidato alla capitale della nostra nazione. Personalmente vedo quello federale come uno Stato leggero, uno Stato snello, e quando penso a tutti i vari percorsi che un cittadino è costretto a fare (ad esempio, dalle circoscrizioni, ai Comuni, alle Province, alle Regioni, allo Stato e poi magari in un prossimo futuro addirittura al Parlamento europeo), noto che forse vi è una serie eccessiva di ostacoli all'interno della visione di uno Stato leggero, di uno Stato decentrato. Ancora di più, vedo in questo disegno il ruolo di una capitale – nel caso specifico Roma, ma qualunque essa sia – che sia da sola espressione delle proprie necessità. Ci ha lasciato molto perplessi l'inserimento dell'autonomia della capitale nella Regione di appartenenza, nel caso specifico Roma inserita all'interno dello statuto della Regione Lazio. Credo che il ruolo non di Roma ma di una capitale, specialmente se di uno Stato federale, debba essere primario, importante. Addirittura avanzo una provocazione, cosciente che sto per fare un'affermazione eccessiva: reputerei giustissimo discutere quale debba essere la capitale ma non quali debbano essere i ruoli da assegnare alla capitale stessa. Non capisco che collegamento possa esserci fra la capitale di uno Stato federale e la propria Regione di appartenenza.

Seguitando in questa provocazione, della quale mi scuso anticipatamente, addirittura non riesco a vedere la capitale inserita in una Regione:

secondo me, la capitale di uno Stato federale è addirittura staccata dalla propria Regione di appartenenza nella logica che rappresenta un interesse collettivo generale, nella logica che viene scelta in maniera del tutto spontanea, nella logica che deve avere questo titolo di rappresentatività al di là delle parti. Invece, qui la trovo molto legata, molto stretta in una certa logica.

Capisco che stiamo parlando di argomenti alquanto ostici, non è un caso che di queste riforme si parla da tantissimo tempo e soltanto adesso si riesce a realizzare qualcosa.

Mi sono limitato a pochi brevi giudizi, perché più che altro volevo cogliere lo spirito della proposta di riforma costituzionale. Concludo quindi dicendo che da parte della mia organizzazione vi è sicuramente soddisfazione per il percorso iniziato, che finalmente comincia a vedere degli atti concreti. Ci auguriamo che, magari nel dibattito, nei successivi confronti che ci saranno, questa proposta di riforma possa cogliere, non dico le nostre proposte, perché sarebbe veramente un atto di grande presunzione, ma magari alcuni dubbi e alcune perplessità che possono ancora essere presenti all'interno del dibattito stesso per fare in modo di raggiungere una proposta conclusiva che sia la migliore possibile.

PRESIDENTE. Ringrazio il segretario confederale della CISAL per il suo intervento.

Devo far presente che lo stesso ringraziamento non posso rivolgere alla signora Troffa, perché lei ha usato alla fine del suo intervento delle espressioni – che al momento mi sono forse sfuggite, altrimenti le avrei sottolineate subito, e ringrazio i colleghi che me ne hanno dato maggiore contezza – che sono assolutamente offensive sia per questa maggioranza e per il Governo che presenta il provvedimento, sia per l'intero Parlamento che su questa riforma sta lavorando con grande serenità, con grande senso di responsabilità: nessuno, nemmeno dell'opposizione estrema, si è mai sognato di dire che l'impianto della proposta sia di grande pericolosità per la tenuta dei valori fondanti della nostra Carta costituzionale.

Non so da dove la rappresentante della CGIL trae questa sua opinione, però mi meraviglia molto, perché ritengo che i sindacati che oggi ospitiamo in questa sede – in particolare, il sindacato che lei rappresenta – abbiano sempre dimostrato una grande attenzione e sensibilità per i valori della Costituzione e per i valori che esprime questo Parlamento; una formula del genere non mi sembra appartenere alla cultura, ai valori e alla tradizione del sindacato. Spero sia un'espressione poco felice, forse è stata trascritta – per questo ho chiesto il resoconto stenografico – in maniera errata. Mi auguro ci sia stato questo errore; se ciò non fosse, credo che questo momento di consultazione e di colloquio tra forze sociali – in particolare, quella che lei rappresenta, anzi esclusivamente quella che lei rappresenta – e Parlamento porterebbe un momento non di crescita ma di ritorno ad un certo passato che noi vorremmo cancellare.

Spero che successivamente, con le domande e gli altri interventi, vi sarà una riconsiderazione, una rimeditazione di questo punto, però non po-

tevo esimermi dal sottolineare tale passaggio. Tra l'altro, oltre al resoconto stenografico, l'audizione è anche trasmessa attraverso l'impianto audiovisivo, per cui è evidente che chi ascolta potrebbe essere tratto nell'inganno di considerare come in qualche modo fondate le osservazioni che lei ha fatto e che – ripeto – nessun parlamentare di questa Commissione, ma anche al di fuori di questa Commissione, si è mai sognato di fare sulla proposta del Governo, che raccoglie tra altro una storia di riflessioni e di approfondimenti non di oggi ma di parecchi anni addietro.

SANTINI. Voglio esprimere anch'io il mio ringraziamento per questa audizione al Presidente e ai senatori, ricordando che già nell'audizione del gennaio 2002, che allora riguardava la riforma del Titolo V della Costituzione, la CISL ebbe l'occasione di esprimere, assieme alle altre confederazioni sindacali, il forte interesse per una riforma in senso federale che rendesse il nostro Paese più adeguato alle esigenze poste dai processi di integrazione europea e di globalizzazione, di necessità di riforma dello Stato, con l'obiettivo di partire dagli squilibri non per aggravarli ma per ricondurli all'interno di un nuovo concetto di solidarietà, di una cooperazione solidale. Quindi, sostanzialmente noi allora abbiamo espresso un giudizio positivo su un impianto di riforma in senso federale che partisse dal concetto di un federalismo cooperativo e solidale, esprimendo anche allora, invece, una serie di osservazioni critiche per alcune mancanze, in particolare la seconda Camera regionale.

Sul disegno di legge di riforma costituzionale di cui parliamo oggi vogliamo fare alcune altre osservazioni. Innanzi tutto, sul terreno del metodo salutiamo molto positivamente questa convocazione, cioè il fatto che ci sia l'interpretazione del processo di riforma della nostra Costituzione secondo un modello di democrazia partecipata.

Noi abbiamo chiesto in più occasioni, anche pubblicamente, che vi fosse un coinvolgimento forte, oltre naturalmente che del Parlamento, delle forze economiche e delle rappresentanze sociali. Giudichiamo pertanto in modo positivo l'attenzione che ci viene data in questa sede. Eravamo infatti piuttosto preoccupati di una bozza di riforma elaborata da un ristretto gruppo di esperti, sicuramente autorevoli, ma al di fuori della sede naturale delle aule parlamentari.

Sotto il profilo del merito, esprimiamo una fortissima preoccupazione per quanto riguarda le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, in quanto tali disposizioni consistono nella riproposizione integrale della devoluzione, che già a suo tempo contestammo in maniera molto netta. Pensiamo infatti che l'attribuzione di competenze esclusive alle Regioni su materie particolarmente sensibili come scuola, sanità e sicurezza comporti l'inevitabile rischio di sperequazioni territoriali nel godimento di diritti fondamentali, che secondo il modello di federalismo cooperativo e solidale sostenuto dalla CISL sono inaccettabili.

Ci sembra inoltre che tali disposizioni contraddicano quelle garanzie di unitarietà del sistema che l'attuale Titolo V fornisce, attribuendo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e prevedendo, all'articolo 120, i poteri sostitutivi dello Stato «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Da questo punto di vista – ripeto – manifestiamo una forte preoccupazione per l'eventuale accentuazione del rischio di sperequazioni.

Sottolineiamo l'esigenza di una riflessione più attenta sul tema del riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, anche in considerazione degli aspetti problematici determinati dalla legislazione concorrente, la quale, soprattutto in mancanza di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione nei termini previsti dalla legge n. 131 del 2003 (cosiddetta «legge La Loggia»), ha dato luogo a conflitti interistituzionali molto forti. Sarebbe interessante approfondire il dibattito a tale riguardo; non siamo così convinti, infatti, che la ripartizione netta escluda conflitti. Anche ai fini della riforma che si sta studiando, riteniamo che l'attuazione della legge La Loggia e soprattutto la definizione dei principi fondamentali di ispirazione delle norme nel settore in oggetto permetterebbero più agevolmente di individuare gli eventuali profili correttivi necessari.

Per quanto riguarda la forma di Stato, la CISL si è già espressa sulla precedente riforma con un giudizio di incompletezza per la mancanza di una seconda Camera che rappresenti le Regioni. Pertanto, salutiamo positivamente il fatto che questa lacuna sia stata colmata in via di principio prevedendo l'istituzione di un Senato federale. Abbiamo qualche perplessità, piuttosto consistente, sulla definizione dell'elettorato passivo, in quanto ci sembra fortemente riduttiva la casistica individuata dal disegno di legge n. 2544. Riteniamo che, al di là del modello scelto, tale diritto potrebbe essere esteso anche ad altri legittimi rappresentanti di importanti interessi locali; questa potrebbe essere una modalità più corretta, pur mantenendo invariata la finalità del disegno di legge di riforma.

Per quanto riguarda il Senato, ci pare anche che vadano maggiormente garantiti i diritti delle opposizioni che, per come si configurano, ci sembrano troppo deboli.

Determina inoltre forti perplessità il fatto che la tutela dell'interesse nazionale, nel caso in cui venga pregiudicato da una legge regionale, sia rimessa, su iniziativa del Governo, non alla Camera dei deputati competente per la legislazione esclusiva dello Stato, e quindi per la politica nazionale, ma al Senato federale.

Valutiamo positivamente l'integrazione della Corte costituzionale con giudici che siano espressione delle Regioni. Ci permettiamo tuttavia di sottolineare che viene fortemente alterato l'equilibrio numerico rispetto alle componenti dei giudici scelti dal Presidente della Repubblica e dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa.

Da ultimo, per quanto riguarda la forma di Governo, affermiamo che la CISL è favorevole ad un modello in cui la stabilità dell'Esecutivo sia comunque affiancata dal principio della corretta ed equilibrata divisione dei poteri, elemento irrinunciabile per garantire assetti istituzionali effettivamente democratici. Conseguentemente, in merito alle disposizioni ri-

guardanti il Governo, riteniamo che l'intero modello proposto rafforzi in maniera eccessiva i poteri del Primo ministro, in quanto questi viene eletto direttamente, non è prevista la fiducia preventiva, può sciogliere la Camera, può porre la questione di fiducia sulle leggi, può nominare e revocare i Ministri. A nostro avviso andrebbe rafforzata la stabilità del Capo del Governo, e lo è stato fatto, ma in misura eccessiva perché i suoi poteri andrebbero commisurati e compenetrati con un bilanciamento degli altri poteri, in particolare con quelli attribuiti al Presidente della Repubblica, come avviene del resto negli altri sistemi presidenziali. Pensiamo pertanto, ad esempio, che il potere di scioglimento della Camera dei deputati andrebbe con più chiarezza attribuito al Presidente della Repubblica; riteniamo che qualora, così come prevede il disegno di legge, la proposta di scioglimento della Camera sia responsabilità esclusiva del Primo ministro, avremmo un indebolimento consistente dei poteri del Capo dello Stato, così compromettendo il principio del bilanciamento dei poteri.

Infine, per quanto riguarda le autorità amministrative indipendenti, riteniamo che sia corretto prevedere il potere di nomina in capo al Parlamento piuttosto che al Governo perché, se vi fosse una nomina governativa, questa metterebbe in discussione le caratteristiche di indipendenza che, invece, vanno fortemente salvaguardate.

BERARDI. Ringrazio anch'io il Presidente e la Commissione tutta per l'invito che ci avete rivolto in questa occasione.

Ricordo innanzi tutto a me stesso che è proprio la Costituzione a dire che lo Stato è improntato al più ampio decentramento. Quindi se, come sembra nel disegno di legge n. 2544, il decentramento è volto ad uno snellimento oggettivo degli snodi fondamentali del governo del Paese e dell'assetto politico-istituzionale non va che accolto con favore. Ci sarebbero altri elementi, forse minori, di ulteriore snellimento, come la riduzione del numero dei parlamentari, l'eliminazione di alcune controfirme, l'elettorato passivo per il Senato, che permetterebbero una maggiore semplicità e snellezza nella gestione della cosa pubblica.

Dirò subito ciò che ci preoccupa da un punto di vista generale, anche perché non possiamo dimenticare che una delle più grandi federazioni della nostra Confederazione è rappresentata dal sindacato autonomo della scuola. Mi riferisco alla proposta di modifica dell'articolo 117 della Costituzione contenuta nell'articolo 30 del disegno di legge costituzionale n. 2544 in esame, dove si prevede la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in ordine ad alcune materie specifiche, tra cui l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione. Questo elemento desta molta preoccupazione nel mondo della scuola. Raccomandiamo pertanto una particolare attenzione affinché attraverso la stesura finale possano essere conseguiti i risultati auspicati in termini di migliore gestione della funzione educativa, fondamentale per il nostro Paese. Ciò al fine di evitare la dispersione di risorse e la mancanza di unitarietà, quantomeno teorica, del sistema educativo.

Un'altra preoccupazione desta la proposta di modifica della Corte costituzionale, che forse andrebbe valutata con maggiore attenzione. Dico questo non perché in linea di principio essa non sia positiva, ma piuttosto perché il suo controbilanciamento e il suo essere *super partes*, come diceva Piero Calamandrei, è essenziale per la sua funzione.

Anche per quanto riguarda il Senato federale andrebbero esaminati nuovamente alcuni aspetti che nell'attuale testo non sembrano chiari. Lo stesso dicasi per alcuni poteri del Primo ministro. Mi riferisco alla richiesta di scioglimento delle Camere.

In conclusione, se si esclude la nostra preoccupazione per l'articolo 117 della Costituzione, segnatamente per ciò che riguarda l'organizzazione e la gestione scolastica, il nostro avviso è positivo, sia pure con la riserva di verificare nel prosieguo dei lavori che siano salvaguardati i principi cui ho accennato poc'anzi.

FOCCILLO. Ringrazio il Presidente per averci dato l'opportunità di spiegare ai membri della Commissione il nostro punto di vista in merito ai provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione. Il mio intervento sarà breve perché i colleghi che mi hanno preceduto hanno affrontato in maniera molto dettagliata una serie di questioni che anch'io desideravo porre alla vostra attenzione. Se siamo stati invitati in questa sede è perché la Commissione desidera ascoltare le nostre obiezioni anche al fine di verificare se esiste la possibilità di collaborare e partecipare per rendere il testo della proposta di riforma costituzionale contenuta nel disegno di legge n. 2544 quanto più condiviso possibile. Credo sia giusto esternare le nostre preoccupazioni nel modo più semplice possibile partendo da un dato che per la mia organizzazione è importante. In linea di principio, per i contenuti di carattere generale presenti nel testo, dalla stabilità, al decentramento, al coinvolgimento dei poteri locali come quelli delle Regioni, il testo è da noi condiviso. Pertanto, in quest'ottica, essendo la nostra un'organizzazione che intende sostenere le riforme e non opporsi ad esse, credo si possa esprimere complessivamente un giudizio positivo.

Vi sono però alcune questioni contenute nella proposta già ampiamente affrontate che preoccupano il movimento sindacale, il quale cerca di valutare, con tutto il rispetto dovuto al Parlamento, le condizioni per potere correggerne alcune parti. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 117 della Costituzione laddove in una proposta di modifica si affronta il tema del trasferimento dei poteri legislativi su materie che incidono su tutto il territorio nazionale. Non siamo contrari a interventi legislativi delle Regioni, ma riteniamo che, se oggi questo Paese è riuscito a raggiungere un determinato livello di benessere e di civiltà giuridica e sociale (è uno dei Paesi che sotto questo profilo ha l'età più avanzata), è proprio perché lo Stato ha riconosciuto tutta una serie di garanzie sul territorio nazionale, senza differenze di ceto. Pertanto, l'idea di operare delle frammentazioni in assenza di controlli e senza la possibilità di distribuire tali garanzie in modo uniforme su tutto il territorio nazionale desta in noi una legittima

preoccupazione. Credo che tutto il sindacato, non solo la UIL, sia per difendere il carattere nazionale della scuola, della sanità, della previdenza e dell'assistenza perché – ripeto – è stata questa la condizione che ha consentito di raggiungere un livello di benessere del tutto evidente. Si tratta di uno dei problemi che vorremmo poter affrontare anche in altre occasioni; esso merita di essere esaminato attentamente, pur mantenendo il giudizio sopra esposto.

Siamo favorevoli al Senato federale anche perché sarebbe un modo utile per coinvolgere i poteri a livello locale nell'ambito di interventi legislativi, evitando conflitti di competenza tra il Parlamento e le Regioni.

La seconda questione in merito alla quale nutriamo qualche perplessità ed esterniamo una posizione di non condivisione rispetto al testo proposto riguarda il principio fondamentale dell'equilibrio dei poteri. Assistiamo ad una volontà di accentrare troppo il potere di decisione e di intervento del Primo ministro a discapito del Presidente della Repubblica. Crediamo, al riguardo, che qualsiasi ordinamento debba avere delle garanzie di controllo al di sopra delle parti e queste fino ad oggi erano garantite dal potere del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere. Affidare questo potere al Presidente del Consiglio non ci sembra condivisibile anche perché farebbe venir meno uno dei pilastri fondamentali del principio dell'equilibrio dei poteri.

L'ultima questione che mi permetto di affrontare riguarda la Corte costituzionale. Non a caso era stato individuato un sistema che garantisse all'interno della Corte una equa suddivisione tra i vari organi dello Stato che concorrevano alla nomina dei giudici (un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dal Parlamento in seduta comune, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative). Oggi ci sembra vi sia uno squilibrio, su cui vorremmo discutere ed esprimere le nostre riserve, anche tra la stessa Camera e il Senato perché il numero dei rappresentanti non è proporzionale.

In conclusione, ritengo legittimo che ognuno di noi possa esternare il suo punto di vista ed in democrazia credo sia opportuno tener conto di tutte le valutazioni. Pertanto, sarebbero auspicabili, anche perché il provvedimento potrebbe essere sottoposto a *referendum*, una partecipazione molto ampia e, soprattutto perché esso andrà a definire le regole della convivenza civile, tanta convinzione nel momento in cui si prenderà una decisione definitiva.

MAGLIARO. Signor Presidente, a nome della mia organizzazione sindacale, ringrazio lei e i commissari per questo invito.

Anche io sarò breve, perché molte osservazioni che avremmo voluto fare sono già state svolte. L'impianto complessivo della legge e gli scopi che si propone ci trovano senz'altro concordi. Condividiamo le intenzioni di assicurare una migliore attuazione dei compiti del Parlamento e del Governo; condividiamo la riduzione del numero dei senatori e dei deputati, così come la procedura di approvazione delle leggi, eliminando la navetta tra i due rami del Parlamento; ci piace anche l'elezione diretta del Primo

ministro, così come i suoi nuovi poteri. Su questi aspetti già si è detto e non mi dilungo.

Vorrei però soffermarmi su quattro punti che ci lasciano perplessi. Anzitutto, il Senato federale. Visto che attualmente i rapporti tra Stato e Regioni sono assicurati dalla Conferenza Stato-Regioni, che si può definire uno strumento imperfetto, c'era senz'altro la necessità di superare il bicameralismo perfetto, che determina problemi e ritardi.

Come si legge nella relazione, lo scopo di trovare una base regionale della rappresentanza coniugandola con la provenienza dell'eletto da cariche rappresentative locali, dovrebbe spiegare perché sono stati scelti determinati requisiti di eleggibilità. Ecco il secondo punto che ci lascia perplessi. La soluzione adottata sembra ibrida, perché non si è voluta adottare, da una parte, la soluzione alla tedesca del *Bundesrat*, con l'elezione indiretta, dall'altra, la soluzione americana, con l'elezione diretta, sia pure per un numero limitato di senatori, da parte di ogni Stato. Qualcuno ha detto che in questo modo un ramo del Parlamento si darebbe in mano ad una sorta di corporazione di consiglieri comunali, assessori e amministratori locali. Forse non è così, però limitare l'eleggibilità unicamente a cittadini che abbiano ricoperto cariche a livello locale e giustificare questo con il fatto che sono più esperti nell'amministrazione del territorio ci sembra francamente sconcertante. Ricordo, da reminiscenze scolastiche, che il dibattito sulla differenziazione tra i due rami del Parlamento si sviluppò già nell'Assemblea costituente, organo nel quale c'era chi proponeva un Senato come rappresentanza degli interessi più specifici per distinguerlo da una Camera dei deputati come rappresentanza di interessi generali, politici e altri. In linea di principio la soluzione di un Senato federale non ci trova contrari, però non ci convince il sistema con il quale viene prospettata e verrebbe attuata. Del resto, da notizie di stampa, il Governo si è impegnato a presentare degli emendamenti volti a modificarlo, creando un sistema ancor più ibrido, introducendo i governatori delle Regioni o altri membri designati direttamente dalle Regioni stesse.

Il terzo punto che ci lascia perplessi riguarda la composizione della Corte costituzionale. Attualmente i giudici della Corte vengono nominati per una parte dal Parlamento, per una parte dal Capo dello Stato, per una parte dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative. Tale principio secondo noi non andrebbe toccato, perché riguarda il massimo vertice di garanzia costituzionale, che in questi anni di vigenza della Costituzione spesso ha adottato pronunce che hanno inciso profondamente nel tessuto giuridico e sociale dello Stato. Ci sembra sbagliato voler cambiare radicalmente il sistema di nomina di quest'organo costituzionale, che per definizione deve essere l'espressione della comunità nazionale nella sua unità, introducendo una sorta di rappresentanza di interessi locali.

Il quarto punto di preoccupazione riguarda la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materie come l'assistenza e l'organizzazione sanitaria. Conosciamo tutti le differenze storiche nei livelli di assistenza tra le varie Regioni italiane, peraltro in questi anni ridotte. Con una simile scelta rischiamo di tornare indietro.

D'ONOFRIO (*UDC*). Signor Presidente, l'incontro di oggi fa emergere con molta evidenza un dato di fatto e una necessità fondamentale: il testo è di difficile comprensione e occorre un'informazione molto più accurata di quanto non abbiamo pensato fino ad ora. Questo perché, nonostante il lunghissimo dibattito sulle riforme istituzionali, vi è un notevolissimo disorientamento sui contenuti. Circa le preoccupazioni espresse, cercherò di dire in che termini, anche come parlamentari, le consideriamo rilevanti e in che termini immaginiamo l'incontro di oggi come un aiuto al Senato a deliberare. Inoltre cercherò di rilevare se il dissenso sia superabile e se ci sia una volontà in tal senso. Qualora non fosse così, ne sarei preoccupato. Lo dico soprattutto in riferimento ad un fatto. Do per scontato, proprio perché più di uno di voi ha detto di essere stato già presente in Senato a gennaio in relazione allo svolgimento del precedente ciclo di audizioni, che sappiate ovviamente che è in vigore il nuovo Titolo V della Costituzione. Noi, o il Governo, non stiamo per proporre una separazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni tali da suscitare preoccupazioni. È Costituzione vigente, approvata dall'altro Parlamento nell'altra legislatura; come nell'altro Parlamento e nell'altra legislatura, con un'altra maggioranza politica, sono state approvate leggi costituzionali che riguardano, per esempio, l'ordinamento di governo delle Regioni nel quale, altro che scioglimento, c'è la catastrofe per il solo stormir di foglie del Presidente della Regione.

Quindi, bisogna capire: sarei molto lieto se il movimento sindacale o singoli sindacati mi facessero conoscere – cosa che non conosco – documenti nei quali sono state criticate le decisioni dell'altro Parlamento di avere attentato alla democrazia del nostro Paese, perché tutto questo è in vigore.

I cosiddetti Governatori regionali sono figli di una legge costituzionale approvata dal Parlamento, non si sono inventati tutto questo: se sternutiscono, si scioglie il Consiglio regionale. È conforme ai principi della democrazia questo fatto? A me sembra di no. È conforme all'equilibrio dei poteri? Mi sembra di no. Il testo del Governo è molto di meno rispetto a questo fatto, approvato da leggi costituzionali negli anni precedenti e in vigore. Sarei lieto di sapere se il movimento sindacale si è espresso con durissima critica nei confronti di questi testi. Se lo ha fatto, mi fa piacere; se non lo ha fatto, mi chiedo come mai.

È in vigore – lo dico perché gli esponenti sindacalisti devono saperle queste cose, se non le sanno; se le sanno, mi chiedo se le hanno approvate – l'articolo 116 della Costituzione, in base al quale su richiesta delle singole Regioni, con legge ordinaria delle Regioni e con legge ordinaria dello Stato, si possono attribuire alle Regioni potestà legislative anche nelle materie di competenza esclusiva dello Stato. Garantisce l'uniformità dei diritti? Mi sembra complicato. Anche materie di competenza esclusiva dello Stato sono attribuibili alle Regioni su richiesta delle Regioni. Questo fatto ha suscitato nel movimento sindacale una posizione rigorosa, o no? Se così è stato, sarei lieto di conoscere dove e quando è stata espressa: in Veneto, in Calabria, in Sicilia, in Basilicata? Non lo so. Noi, purtroppo,

siamo ignoranti. Sarei lieto se voi mi faceste conoscere i documenti nei quali avete criticato tale scelta, approvata dall'altro Parlamento nell'altra legislatura. È normativa vigente; se non è attuata, è per qualche aspetto merito di chi non sta attuando la Costituzione, o demerito, perché non sono favorevole a non attuare la Costituzione. Però, attuare la Costituzione in questo caso significherebbe attribuire alle Regioni materie di competenza esclusiva dello Stato. Non è una proposta del Governo, ripeto, ma è una legge costituzionale vigente. Questo lo dico perché alcune cose che ho ascoltato mi fanno chiedere di che cosa stiamo discutendo.

Altra preoccupazione che è stata ripetutamente espressa riguarda il Senato federale così come delineato nella proposta. Per carità, è ovvio che ci siano delle critiche ma avrei piacere se diceste come dovrebbe essere fatto. Non è sufficiente dire che non va bene, vorremmo sapere come cambiare. Avrei piacere che fosse scritto, perché non si può dire che va bene il *Bundesrat* e nel contempo affermare che non va bene il Senato previsto dal disegno di legge nel Governo nel quale si limita l'elettorato passivo ad alcune categorie. Nel *Bundesrat* non c'è nessuna categoria eletta, sono tutti eletti di secondo grado. È più democratica una scelta che prevede di mandare al Senato della Repubblica il Presidente della Regione o quello che lui vuole? Può darsi, i tedeschi hanno fatto così. Dovremmo fare così? Il sindacato suggerisce che questo è più democratico? Avrei piacere che lo si dica, perché si tratta di una questione molto seria. Il testo sceglie un'altra strada, complicatissima: l'elezione della seconda Camera da parte dei cittadini. È sconvolgente? È antidemocratico? Si preferisce che non si sia eletti da nessuno? Per sorteggio? Non lo so, è importante acquisire un'opinione. Noi vorremmo cambiare il testo delle Governo, ma dovrete suggerirci in che modo, non basta dire che non va bene.

In altre consultazioni ci è stato detto che dovrebbero venire a far parte del Senato, per esempio, i Presidenti delle Regioni e i sindaci delle grandi città. Queste persone sono state elette per fare i Presidenti delle Regioni o per andare a fare i senatori? Negli organismi sindacali voi avete i consiglieri regionali o i sindaci? Avete segretari confederali che sono Presidenti delle Regioni, Presidente del Consiglio, Ministri, Sottosegretari? Mi sembrerebbe una decisione sconvolgente, saremmo di fronte ad un pasticcio istituzionale incredibile. Noi siamo per la separazione dei corpi: è un principio che deve essere ancora mantenuto? A me sembra di sì, il Governo ritiene di sì. Siamo per la compenetrazione per cui si deve mettere nel Senato un po' di tutto? Per carità, è una soluzione. Si scriva perché questa scelta è utile ai colleghi senatori, che probabilmente non sanno di che cosa si sta discutendo.

È chiaro, poi, che l'orientamento del Governo tende a non avere più due Camere e politiche che danno e tolgono la fiducia al Governo, o no? È chiaro, cioè, che una delle due Camere, la Camera dei deputati, è eletta da tutti i cittadini, professori universitari, farmacisti, eccetera, tutti quanti, secondo il principio della democrazia liberale occidentale, mentre l'altra Camera per sua natura non può essere eletta da tutti ragionevolmente, o

non deve essere eletta da tutti, può essere persino non essere eletta da nessuno, come il *Bundesrat* tedesco? È acquisito alla mentalità che andiamo verso un modello nel quale non ci sono più le due Camere politiche, o continuiamo a ritenere che ci siano due Camere politiche che in fondo sono la stessa cosa delle due Camere di oggi con qualche piccola modifica? Questo è un problema strutturale. Il Governo si muove in un certo senso, cioè prevede che le due Camere politiche non ci siano più: è sbagliato? Dobbiamo dire che è meglio mantenere le due Camere? È possibile, ma deve essere chiaro che la proposta sposa l'idea di due Camere separate: una legata alla maggioranza di Governo, l'altra legata agli ordinamenti territoriali. Si critica dicendo che questo è un legame molto tenue: lo capisco, ma qual è il legame più forte?

Viene molte volte ripetuto: elezioni insieme ai Consigli regionali. Ero tra i sostenitori di questa tesi anni fa quindi non critico nessuno, ma voi sapete che per i Consigli regionali i cittadini normalmente votano per eleggere una Giunta regionale, un Presidente, per lo sviluppo del Lazio, lo sviluppo della Lombardia, la tutela dell'ambiente in Puglia, e via dicendo, cioè temi decisivi. I senatori eletti in quel contesto dovrebbero essere altrettanto figli della maggioranza che elegge la Giunta regionale – può essere una scelta – o sono slegati dallo schieramento politico che in sede regionale di volta in volta si manifesta? Questo è un punto molto delicato. Se vogliamo che siano compenetrati ovviamente ha più senso il *Bundesrat*: perché eleggere anche i senatori se li si elegge in base al criterio di maggioranza? Mi prendo la maggioranza eletta per la Giunta regionale e la mando al Senato. Voi capite che la scelta del *Bundesrat* ha una sua logica, normalmente i tedeschi non sono proprio stravaganti nella Costituzione: se si vuole una somma di maggioranze regionali si mandano quelli. C'è bisogno di eleggere altre persone? Non si eleggono più, ha un senso. Ma se si eleggono, cosa rappresentano queste persone: le maggioranze delle singole Regioni? Un legame con la Regione di provenienza? Che cosa sono? Che fanno?

Su questo vi chiedo aiuto per cambiare il testo che viene proposto. Il rappresentante del Governo molto cortesemente è presente a tutte le audizioni e non parla. In questo momento parla il relatore sul disegno di legge del Governo e io riferisco alla Commissione e al Senato, non al Governo. È ovvio che, se dalle audizioni non ci viene nessun ausilio, le audizioni mi lasciano al punto di partenza.

Vengo ora alle preoccupazioni sui diritti fondamentali. Capisco che il modo in cui è stato scritto il testo costituzionale ad una lettura immediata possa far venire il dubbio (ciò che nel testo, per la verità, non c'è) che la competenza esclusiva regionale nelle materie concernenti l'organizzazione scolastica, la salute ed altro possa essere sostitutiva della garanzia nazionale di unitarietà. Non è così, lo dico per evitare il dubbio. Non è così. L'articolo 30 del disegno di legge del Governo dice infatti: «l'articolo 117, quarto comma, della Costituzione è sostituito dal seguente». Rimangono gli altri tre commi. In questi commi, come faceva notare soprattutto il rappresentante della CISL, c'è espressamente la garanzia della riserva

allo Stato della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Basta questo a garantire l'uniformità dei diritti. Questo c'è, questo è in vigore oggi. Il Governo non cambia questa disposizione. È cosa diversa dalla competenza concorrente, è una garanzia di uniformità dei diritti che esiste anche nella riforma della Costituzione proposta.

Basta questo o tale garanzia va cambiata? È un punto fondamentale, non è una questione banale. Nella proposta del Governo non si modifica la garanzia di unitarietà nazionale; si dice che la potestà legislativa regionale in talune materie è esclusiva. Non è concorrente con lo Stato, ma le garanzie dello Stato sono quelle della competenza riservata allo Stato. Non è una mia opinione.

Quando al Senato votammo il disegno di legge sulla devoluzione, approvammo anche un ordine del giorno nel quale si diceva che le disposizioni cui stiamo facendo ora riferimento rimanevano in vigore. Fu obiettato che si trattava di un'opinione. Onestamente mi bastava che fosse un'opinione, ma ora è scritto nella Costituzione vigente ed è scritto in modo tale che non si può più dire in via di principio che la devoluzione di per sé nella scuola, nella sanità e nella sicurezza non garantisce l'uniformità nazionale dei diritti. Si può dire che non basta, si può dire che quello che c'è non è sufficiente, ma non si può dire che travolge l'uniformità dei diritti.

Sottolineo questo aspetto perché registro una preoccupazione che ritengo conseguenza di una non sufficiente conoscenza del testo. Se il Governo avesse proposto la devoluzione cancellando l'uniformità dei diritti, sarei preoccupato anch'io, condividerei in pieno la vostra preoccupazione, ma non è così. Questo va capito: non è così. Dopo di che ci si può chiedere: ma, allora, come si integrano le norme sulla devoluzione? È una domanda legittima, ma la risposta fa parte del dovere di mettere insieme le cose: la garanzia dell'uniformità nazionale dei diritti rimane. Lo dico ancora una volta perché ho l'impressione che le preoccupazioni nascano da una insufficiente comprensione tecnica del testo in esame, senza colpa di nessuno dei presenti. È colpa del Governo per un verso, del Parlamento per l'altro non aver sufficientemente informato sul significato di queste disposizioni. È un problema molto delicato.

Vorrei affrontare due ultimi argomenti e poi farò una richiesta più specifica: Corte costituzionale e Capo dello Stato.

Sulla Corte costituzionale occorre ricordare che il dibattito alla Costituente fu ferocissimo. Vi erano posizioni di ogni tipo contro l'ipotesi che esistesse una Corte costituzionale, che diventava organo di controllo sul Parlamento che approva le leggi. Si diceva che la Costituzione non lo consentiva. La Corte, pertanto, da questo punto di vista è un organo molto politico.

L'attuale Corte costituzionale è composta da cinque magistrati eletti dalle magistrature superiori, da cinque personaggi nominati dal Capo dello Stato senza controllo alcuno e da altri cinque componenti eletti dal Parlamento in seduta comune. Quando nel 1953 il Presidente della Repubblica

intese nominare per la prima volta i giudici costituzionali, si pose il problema se il suo atto dovesse essere controfirmato dal Governo oppure no. La controfirma del Governo, infatti, avrebbe comportato che i giudici sarebbero stati nominati dal Governo; giustamente passò la tesi secondo la quale il Capo dello Stato è autonomo, perché il Governo non può nominare i giudici che controllano le leggi che il Governo ottiene dalla sua maggioranza. Si tratta di un principio di garanzia, di cui i Capi dello Stato hanno fatto un uso vario dal 1956 ad oggi, qualche volta nominando persone di dichiarato schieramento politico, qualche altra volta no. Un uso vario, ma questo è un problema diverso.

Che cosa cambia nella proposta del Governo, che – come ho avuto modo di dire nella relazione, e insieme a me il Presidente nel suo intervento – non condividiamo? Abbiamo detto che noi preferiremmo si mantenesse l'equilibrio dei quindici membri: cinque giudici provenienti dalle supreme magistrature, cinque personalità nominate dal Capo dello Stato. E gli altri cinque? Tutti nominati dal Senato federale? Dipende da come esso sarà composto. La Camera – va ricordato – diventa l'organo della maggioranza politica, perché è figlia di una legge elettorale (che deve essere fatta) che garantisce allo schieramento che vince le elezioni la maggioranza in Parlamento. Allora, questa maggioranza politica deve ancora nominare i giudici costituzionali oppure no? È un problema serio. Alcuni colleghi di questa Commissione ritengono che non debba nominare i giudici costituzionali e hanno proposto che siano tutti nominati dal Senato federale. Altri dicono un po' e un po', ma la questione di fondo è quella che ho ricordato: in base alla riforma costituzionale il Governo e la maggioranza che lo sostiene non sono più quelli che abbiamo di fronte oggi, sono un'altra cosa.

Su questo aspetto discuteremo molto, però occorre capire di che cosa stiamo discutendo. Vorrei evitare che vi fosse un dibattito eccessivamente ipocrita basato sull'idea che la proposta del Governo introduce la politicizzazione della Corte costituzionale. Solo chi non conosce le vicende della Corte costituzionale dal 1956 ad oggi può pensare che essa non è anche organo politico: è per sua natura organo altamente politico. Quindi evitiamo di discutere di queste cose.

Veniamo ai rapporti tra Capo del Governo e Capo dello Stato. Qui la questione è molto, molto delicata. Ad oggi nel sistema politico italiano lo scioglimento delle Camere non è mai stato determinato dal Capo dello Stato, mai! Nel 1972, nel 1976, nel 1979, nel 1983, nel 1987, nel 1992 è sempre stato determinato dal Parlamento con un autoscioglimento. È stata la maggioranza parlamentare, cioè i partiti, a decidere lo scioglimento. Riteniamo che sia preferibile questo sistema? Lo si può dire, mica è una cosa vergognosa: per 45 anni i partiti hanno determinato lo scioglimento delle Camere. Vogliamo mantenere questo principio? Allora diciamo che occorre la maggioranza della Camera dei deputati. È molto semplice. Vogliamo dire che non c'entra il Capo dello Stato? Non c'entra neanche prima, lo vorrei ribadire ancora una volta: il potere del Capo dello Stato era fittizio. Ricordo che il partito da cui provengo, la De-

mocrazia Cristiana, giunse perfino a votare contro un suo Governo per avere lo scioglimento delle Camere. Questo accadeva quando i partiti avevano deciso di sciogliere le Camere. I poveri Capi dello Stato non c'entrano niente: da Einaudi a Ciampi hanno avuto un potere formale che non è mai stato esercitato. Vogliamo continuare con la finzione? Lo si può fare, mica è vietato. Possiamo immaginare una norma puramente fittizia e dire che il Capo dello Stato scioglie le Camere, sapendo che non è così. Si può dire, si può fare, ma è questo che si vuole?

Il Capo dello Stato, secondo la proposta del Governo, cambia natura. Non è più organo di indirizzo politico di maggioranza, non è più eletto secondo gli equilibri della maggioranza: è organo di garanzia nei confronti del Governo. Garantisce la magistratura contro il Governo, le autorità indipendenti contro il Governo, le Regioni contro il Governo. Nel nuovo sistema è organo di garanzia contro il Governo. Lo vogliamo mettere insieme al Governo per lo scioglimento delle Camere, farlo ridiventare in fondo un suddito della maggioranza di Governo? Si può fare. Si può dire che il sistema attuale ci va bene. Non è vietato, purché sia chiaro quello che si vuole. Non è una questione di equilibri costituzionali, ma una questione di ragionevolezza. Si può dire che la proposta del Governo non va bene e che si vuole che le cose rimangano così come sono. Ripeto, non è vietato, non è stato il medico a ordinarci di cambiare il sistema. L'importante è che si dica la verità e non che al Capo dello Stato viene sottratto un potere perché in realtà viene tolta solo una finzione, una foglia di fico; ma noi possiamo dire che vogliamo che essa rimanga. Non è vietato.

Un'ultima cortesia: dal momento che l'incontro di oggi è stato sollecitato da più parti nella convinzione che sia fondamentale conoscere l'opinione delle forze organizzate del mondo del lavoro dipendente in merito alla riforma dello Stato anche al fine di realizzare un certo tipo di interlocuzione politica di fondo, avrei piacere se ciascuna delle organizzazioni sindacali presenti consegnasse alla Commissione una relazione scritta (visto che noi parlamentari siamo tenuti a scrivere le leggi costituzionali e non a fare dichiarazioni generiche) con l'indicazione di come dovrebbe essere costituito il Senato e quali funzioni dovrebbe svolgere. Nella nota (che naturalmente non è obbligatoria) le organizzazioni sindacali dovrebbero spiegare come immaginano lo scioglimento della Camera (e non più delle Camere), nonché l'organizzazione della Corte costituzionale. È noto che attualmente quest'ultima è composta da quindici giudici: potete dire se intendete aumentarne il numero, ridurlo o eliminarli del tutto.

In altri termini avrei piacere che vi fosse il concorso di tutti voi perché la garanzia che vi diamo è che le opinioni che metterete per iscritto verranno attentamente valutate e considerate come seri contributi al dialogo.

Quanto alle affermazioni della responsabile del gruppo di lavoro per le riforme istituzionali della CGIL, Maria Troffa, la quale ha dichiarato: «In sintesi, consideriamo l'impianto della proposta di grande pericolosità

per la tenuta dei valori fondanti della nostra Carta costituzionale», vorrei capirne il significato.

TROFFA. È spiegato nella seconda riga.

D'ONOFRIO (UDC). È solo una questione di opinioni.

TROFFA. Non intendevo offendere nessuno, né il Parlamento né la Commissione per cui ci tengo a spiegare la questione e il relatore mi dirà cosa ne pensa.

D'ONOFRIO (UDC). Sarò lieto di conoscere il giudizio della CGIL sull'articolo 116, ultimo comma, vigente, in modo da poterlo rappresentare ai colleghi dell'altra parte politica. Questo per dire ciò che pensa la CGIL su quanto approvato dal centro-sinistra. La questione ha un valore politico.

PRESIDENTE. Vi chiediamo di far pervenire alla Commissione delle note scritte che si possano tradurre in norme ed emendamenti da proporre e da valutare in Commissione.

VIZZINI (FI). Innanzi tutto desidero affermare che l'intervento del collega D'Onofrio, relatore sul provvedimento in esame, mi esime dallo svolgere una serie di considerazioni giacché mi riconosco in quanto da lui affermato.

Ribadisco in questa sede che abbiamo scelto questo metodo di lavoro perché è nostro desiderio consolidare la tenuta dei valori fondanti della nostra Carta costituzionale. Per questo siamo stati disponibili, nonostante i tempi ristretti e la sessione di bilancio in corso, al confronto più ampio possibile, che tra l'altro viene ripetuto anche in più sedi, con formazioni diverse. Io stesso sono giunto in Commissione affari costituzionali al termine della seduta della Commissione per le questioni regionali, che ho l'onore di presiedere, avendo avuto il piacere di vedere interloquire il rappresentante del Governo con i rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni, per cercare di capire in che modo tutta una serie di contraddizioni potrà essere dipanata. Si è trattato di una seduta interessante, che ci ha messo nelle condizioni di procedere lungo questa strada tortuosa.

Apprezzo il fatto che alle organizzazioni sindacali, che storicamente hanno fornito un contributo anche ai processi legislativi, sia stata data l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista sui provvedimenti di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione. Chi come me è in Parlamento da un certo periodo di tempo ricorda i numerosi confronti con le organizzazioni sindacali su temi riferiti non solo al mondo del lavoro. Ho sempre ascoltato la varie opinioni, alcune meritevoli di approfondimento, altre un po' datate perché legate ancora a ragionamenti che si facevano subito dopo l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione. E non saprei dire se durante quella discussione alle organizzazioni

sindacali è stata concessa uguale opportunità. Noi lo abbiamo fatto perché ci rendiamo conto della necessità di avere il contributo di tutti quando si mette mano alla Carta costituzionale del Paese: mi riferisco alla maggioranza e all'opposizione in Parlamento e, naturalmente, a tutta una serie di realtà, non solo territoriali, che rappresentano vari settori della nostra società. Il punto che mi convince poco rispetto alle esposizioni finora ascoltate è il seguente: rifacendomi all'osservazione del senatore D'Onofrio, vi chiedo, prima di dirci ciò che non vi piace, di dirci anche, per gentilezza, congiuntamente, come vorreste ciò che non vi piace perché altrimenti lo sport diventa quello del tiro al bersaglio, ma alla fine quando si tratta di un provvedimento di legge come premio non si vince nessuna bambolina. Cerchiamo, quindi, di dire quello che vorremmo piuttosto che quello che non ci piace. Ma soprattutto ciò che è mancato nelle varie esposizioni e di cui il legislatore ha realmente bisogno è la vostra valutazione in merito all'impatto di tutto questo sul mondo del lavoro. Ci aspettavamo che sareste venuti a raccontarci se, a vostro giudizio, l'impianto da noi predisposto, rispetto ai procedimenti decisionali del Parlamento, del Governo e delle Regioni, avrebbe dato al mondo del lavoro e della produzione l'opportunità di vedere velocizzati i processi di approvazione dei provvedimenti. Avremmo voluto sapere se tale impianto per voi poteva rappresentare un contributo alla modernizzazione dello Stato e del mondo del lavoro. Ci aspettavamo altresì che riguardo al mondo del lavoro ci venisse detto se il processo di decentramento politico di questo Stato e l'assetto del federalismo potevano comportare problemi nella pubblica amministrazione per via del fatto che alcuni Ministeri avranno bisogno di meno personale, alcune Regioni verranno potenziate, e così via.

Se questo genere di considerazioni non viene svolto dalle organizzazioni che rappresentano i lavoratori, a chi ci dovremmo rivolgere? Lo stesso tipo di contributo lo chiederemo a Confindustria per la parte riguardante il mondo delle imprese.

Quindi, ben vengano tutte le osservazioni e le citazioni sui fatti costituzionali di grande rilievo ma, per cortesia, ognuno cerchi di fare il proprio mestiere: io cerco di fare il legislatore e di arricchire la mia conoscenza attraverso il contributo che mi viene offerto, nel caso specifico, da persone che lavorano nel mondo del lavoro. So che significa. Ho lavorato anch'io nel sindacato della CISL quando ero all'università e so che da quella posizione si può fornire un contributo concreto su tutto ciò che riguarda il mondo del lavoro all'interno dell'istituzione. Di questo abbiamo realmente bisogno e non mi sembra che dalle esposizioni siano emerse rilevanti novità rispetto allo stato delle nostre conoscenze.

Per il resto, vi è stato un riferimento al *referendum*: è evidente che siamo consapevoli che una riforma di tale portata possa o debba (a seconda di come andranno i lavori) essere portata all'attenzione dei cittadini italiani. Non dimenticate che quando parlate con i parlamentari parlate con persone che non hanno fatto il concorso con prova scritta e orale per sedere in Parlamento, ma con individui che si sottopongono costantemente al giudizio delle elettrici e degli elettori e che in Parlamento ci vengono

perché rappresentano un pezzo della società. Si vota a scrutinio segreto nelle urne per eleggere i parlamentari, quindi non abbiamo il timore di dover affrontare i cittadini italiani su un provvedimento di legge che ci auguriamo possa essere varato con il massimo consenso delle forze politiche presenti in Parlamento, nella consapevolezza che le regole di vita della Nazione si scrivono con tutti i contributi possibili.

In conclusione, grazie per quello che ci avete detto ma, per cortesia, ditemi anche, dal punto di vista dell'impatto sul mondo della produzione, del lavoro e del personale della pubblica amministrazione, se questo impianto va corretto per farlo funzionare meglio. Dico ciò perché il giorno in cui licenziassimo un provvedimento che, anziché contribuire ad un processo di modernizzazione, si rivelasse un ulteriore elemento di confusione, avremmo arrecato un danno al nostro Paese. E, nonostante le opinioni che ognuno può liberamente esprimere, non lavoriamo per questo, ma per consolidare e rendere sempre più forti dopo oltre cinquant'anni i valori fondanti della Carta costituzionale del 1947.

PRESIDENTE. Avverto i nostri ospiti che purtroppo, per ragioni di tempo, potremo fare solo un breve giro di interventi.

Ribadisco la richiesta di un contributo scritto avanzata dal senatore D'Onofrio, contenente anche, eventualmente, considerazioni più strettamente sindacali sulla riforma e sull'efficienza degli organi che dovranno poi assumere le decisioni per il Paese.

TROFFA. Signor Presidente, ribadisco quel che ho detto prima, ossia che non intendevo offendere nessuno, né il Parlamento né la Commissione. Mi sembrava di essere stata chiara e di essermi spiegata. Considero tra i valori fondanti della nostra Carta costituzionale la garanzia dell'unitarietà dei diritti fondamentali su tutto il territorio; ritengo – mi sembrava di averlo detto – che la riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione non dia più tale garanzia. In questo senso ho parlato di pericolosità, senza voler offendere alcuno.

Voglio rispondere al senatore D'Onofrio, il quale chiedeva cosa avesse detto la CGIL sulla riforma del Titolo V della Costituzione. Ho iniziato la mia esposizione – peraltro ho consegnato alla Presidenza anche una nota scritta – proprio facendo presente la critica espressa nei confronti della riforma del centro-sinistra. Dunque non mi pare che in altre occasioni siamo stati zitti. La critica l'ho espressa, era unitaria, come unitario è stato il giudizio espresso a suo tempo sulla cosiddetta devoluzione.

Siamo venuti qui per essere ascoltati non per fare una specie di trattativa su come vorremmo o non vorremmo qualcosa. Abbiamo tutti cercato di centrare la nostra opinione sui diritti che riguardano più da vicino i sindacati per la tutela che dobbiamo garantire ai nostri organizzati e ai nostri iscritti. Sulle altre questioni di assetto e di modifica abbiamo espresso delle opinioni, come hanno fatto le Regioni e le autonomie. Mi sembra che il dibattito sul punto sia aperto e spero che potremo avere occasione di ritornarci.

CANCILLA. Signor Presidente, sarò telegrafico. Sono rimasto sconcertato da alcuni interventi, ma sicuramente ciò dipende dalla mia scarsa esperienza in materia di audizioni. Ero convinto infatti di dover venire qui ad esprimere il parere della mia organizzazione sulla riforma costituzionale, senza la presunzione di essere un costituzionalista, ma solo cercando di coglierne lo spirito e di dare un contributo sugli aspetti più salienti. Se l'intento invece era un altro, avremmo dovuto prevedere un dibattito più ampio e più lungo.

Capisco alcune considerazioni e alcune critiche avanzate rispetto a quanto ciascuno di noi può aver detto, capisco meno l'accomunare – non me ne vorranno i colleghi, ai quali chiedo scusa – tutte le organizzazioni presenti sulla stessa posizione, perché ne abbiamo espresse diverse.

SANTINI. Signor Presidente, dico francamente che non ho apprezzato il tono dei vostri interventi, che mi è parso polemico.

Come detto e scritto, ma forse lo abbiamo spiegato in modo troppo sintetico, siamo convinti che la riforma in senso federale dello Stato vada fatta, soprattutto per i problemi di modernizzazione del nostro Stato rispetto alle sfide economiche che venivano ricordate dal senatore Vizzini. Pensiamo, infatti, che la competizione economica e la tutela del lavoro esigano delle istituzioni più efficienti, rapide e quindi apprezziamo tutto quanto vada in questa direzione.

Senatore D'Onofrio, per quanto riguarda le critiche al Titolo V, lei ha partecipato a molti convegni della nostra organizzazione e le ha sentite tutte, quindi non può accusarci di essere stati parziali. Sui governatori abbiamo sempre detto che ritenevamo che gli statuti regionali dovessero meglio compenetrare il bilanciamento tra poteri del Presidente e prerogative dei Consigli. Siamo sempre di questa opinione, che ribadiamo qui, come in tutte le sedi.

Circa l'articolo 117, come dice lei, c'è una netta contraddizione tra il testo, che per fortuna rimane, e la devoluzione per tre materie importanti assegnate alla legislazione esclusiva delle Regioni. Noi abbiamo detto, ma lo troverà scritto, che le due cose sono contraddittorie e non possono stare insieme. Chiediamo che il Parlamento al momento della decisione finale sciolga questa contraddizione, come mi pare sia legittimo fare.

Circa l'articolo 116, come inserito nella Costituzione, ci sono alcuni rischi che lei ha evidenziato. Ci pare, però, che la garanzia che la velocità variabile avvenga con legge dello Stato sia cosa diversa dal passaggio a competenza esclusiva. Le perplessità sull'articolo 116 le abbiamo manifestate, così come le abbiamo espresse su alcuni passaggi al potere della legislazione regionale in tema di lavoro e di sicurezza, come lei sicuramente ricorderà, signor Presidente.

Raccogliamo volentieri l'invito a fornire ulteriore documentazione, che cercheremo di far giungere alla vostra attenzione al più presto.

BERARDI. Signor Presidente, prendo atto dell'invito, che riporterò al segretario generale della mia Confederazione, a presentare ulteriore docu-

mentazione. Per far conoscere il nostro pensiero, estrinsecato sia in occasione della precedente riforma del Titolo V sia di quella alla nostra attenzione, abbiamo i nostri organi di stampa, sia confederali che federali. Il nostro voleva essere un intervento propositivo.

FOCCILLO. Signor Presidente, anche a me ha colpito il tono della discussione. Qualcuno ci ha criticato in maniera simpatica e provocatoria, accusandoci di parlare senza conoscere bene la materia, mentre qualcun altro ci ha detto che non sappiamo fare il nostro mestiere. Noi non abbiamo né il potere né la volontà di accusare alcuno. Siamo venuti qui come espressione di una parte della società e, molto brevemente, abbiamo espresso la nostra opinione sulle questioni che ritenevamo più importanti. Se quel che diceva il senatore D'Onofrio, che stimo da molti anni, è vero, vuol dire che c'è mancanza di conoscenza dovuta anche a mancanza di chiarezza nelle esposizioni.

Sono stato io a toccare il tema, ma non in termini provocatori, del *referendum*. Forse per la brevità non sono stato chiaro. La gente su una materia così importante, che regge la convivenza delle persone, ha bisogno di essere coinvolta, di essere consapevole dei cambiamenti. Purtroppo mi pare che anche nella discussione di oggi ci sia più una logica politica che di conoscenza. Ci è stato chiesto se abbiamo fatto opposizione alla passata riforma. Sì, l'abbiamo fatta, ma che significa questo? Se volete, siamo in grado di fornire documentazione per testimoniare che le stesse obiezioni di merito che abbiamo espresso oggi le abbiamo già fatte in passato. Ma come voi stessi sapete non è che abbiamo la possibilità di intervenire sui meccanismi di legge. Possiamo dire la nostra, come abbiamo fatto, pacatamente, ma non possiamo decidere noi. Forse, ma per la brevità del tempo a nostra disposizione, siamo stati poco chiari nell'esposizione, però ci è stato anche detto, e ciò mi dispiace, che non siamo in grado di fare il nostro mestiere, come è emerso dall'intervento del senatore Vizzini.

Ripeto, siamo disponibili a trovare tutte le forme di informazione, presenteremo una documentazione anche chiedendo a voi di trovare occasioni informali – non formali come queste – dove possiamo discutere tranquillamente della riforma, più liberamente e anche con più tempo a disposizione. A me piace avere un dialogo con chi vive quotidianamente nel dibattito politico, nel dibattito parlamentare una certa realtà e quindi ne conosce anche le parti che non riesco a leggere. Quindi, sono disponibile a confrontarmi.

MAGLIARO. Mi ricollego a quello che hanno detto i colleghi che mi hanno preceduto, specialmente all'ultimo intervento.

Saranno trentacinque anni che faccio il sindacalista, ho partecipato a decine di audizioni parlamentari e probabilmente allora non ci eravamo capiti. Credo che quando un'organizzazione sindacale viene invitata dal Senato o dalla Camera per un'audizione parlamentare su un testo che è al suo esame, debba esprimere le sue riflessioni e possibilmente dare un

contributo; solo questo deve fare. Non è che facciamo i costituzionalisti o i legislatori; possiamo pure provare a fare qualche altra cosa, ma come mestiere facciamo i sindacalisti, non siamo parlamentari.

Quindi, trovo un po' strano l'atteggiamento di chi dice: non ci potete criticare, ci dovete dire però cosa dobbiamo fare. Accogliamo l'invito, proveremo anche a scrivere qualcosa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso contributo.

I lavori proseguono in altra sede dalle ore 17,05 alle ore 18.10.

Audizione dei rappresentanti delle associazioni delle imprese del commercio

PRESIDENTE. Riprendiamo le audizioni previste per oggi, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte seconda della Costituzione.

Procediamo con l'audizione dei rappresentanti delle associazioni delle imprese del commercio.

Sono presenti, per la Confederazione generale del commercio, del turismo, dei servizi e delle piccole e medie imprese (Confcommercio), il presidente Sergio Billè e il direttore generale Luigi Taranto, accompagnati dal dottor Sergio De Luca e dalla signora Paola Mancini; per la Confederazione italiana esercenti attività commerciali turistiche e dei servizi (Confesercenti), il vicepresidente vicario Massimo Vivoli e il vicesegretario nazionale Mauro Bussoni, accompagnati dai dottori Giuseppe Dell'Aquila e Giuseppe Fortunato.

Ringrazio i nostri ospiti per aver aderito al nostro invito.

Come voi sapete la Commissione sta svolgendo una serie di audizioni per l'approfondimento ed il confronto con le altre istituzioni e le parti sociali sui provvedimenti di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione. In questo ambito desideriamo conoscere le vostre considerazioni ed acquisire i vostri contributi su questo tema. Ci farete naturalmente cosa gradita se vorrete consegnarci, in questa occasione o in un momento successivo, contributi scritti sulle tematiche di nostro interesse.

Cedo pertanto la parola al dottor Sergio Billè, presidente della Confcommercio.

BILLÈ. Signor Presidente, onorevoli senatori, non vi è dubbio che il disegno di legge ora varato dal Governo configura un prototipo di riforma dell'assetto costituzionale che, almeno nelle sue grandi linee, va nella giusta direzione. Per almeno tre motivi.

Il primo è che esso, conferendo alle Regioni non solo tutti i poteri necessari per l'espletamento delle loro funzioni, ma anche – e mi riferisco soprattutto all'ipotesi di costituzione di un Senato federale – strutture di

rappresentanza, dà finalmente la giusta latitudine e una più corposa e convincente sostanza al progetto di un'Italia federalista.

Il secondo è che sicuramente chiarisce e rafforza il ruolo del Presidente della Repubblica, che, quale organo di garanzia costituzionale e rappresentante dell'unità federale della nazione, assume anche l'importante funzione di contrappeso istituzionale fra il potere che sarà esercitato dalle autonomie locali e territoriali e quello del Governo nazionale che, con questa riforma, risulterà decisamente rafforzato.

Il terzo motivo è il più importante. Perché aver non solo inserito, nella scheda elettorale, i nomi dei candidati *premier* designati dalle rispettive coalizioni, ma avere poi anche conferito al *premier* che risulterà vincente il potere di chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati significa aver fatto fare al nostro sistema parlamentare quel salto di qualità, per quanto riguarda il grado di efficienza e di stabilità dell'Esecutivo, su cui, purtroppo senza costrutto, si discute da anni. Prima di passare ad una più approfondita analisi delle varie parti di questa riforma, mi sia consentita una riflessione.

Stiamo discutendo di un nuovo modello – quello che, in gergo automobilistico, si chiama prototipo di un'auto – che, proprio perché ideato tutto o in parte *ex novo*, può, per le sue caratteristiche tecniche e di impianto, soddisfare le nuove e diverse esigenze espresse dal mercato.

Sono anni, anzi addirittura alcuni decenni, che Governi e coalizioni, consapevoli della necessità di riformare un sistema istituzionale che, nel suo attuale assetto, non solo non regge proprio più, ma ci rende anche sempre meno competitivi sui mercati internazionali, si esercitano su prototipi che però restano a mezz'aria, sempre e solo modellini di carta che poi, finita la legislatura, finiscono al macero.

E questi ritardi, questa interminabile ma poi purtroppo sempre inconcludente discussione sui massimi sistemi, hanno certamente contribuito a far sì che il nostro sistema scivolasse nel degrado con una perdita di competitività che, alla luce della grave crisi esplosa nell'economia mondiale, si è, in questi ultimi anni, ulteriormente aggravata tanto da assumere ormai dimensioni e latitudini davvero preoccupanti. È insomma ora di voltare pagina, perché una politica sempre in affanno sui problemi della contingenza, ma incapace poi di affrontare e risolvere i problemi che oggi impediscono la modernizzazione del nostro sistema, non ha davvero più scusanti plausibili.

Vengo ora al merito limitandomi, sul progetto di riforma predisposto dal Governo, a quelli che ritengo siano i tratti essenziali.

La creazione di un Senato che sia direttamente rappresentativo della struttura federalista che questo Paese si vuol dare è una giusta scelta, perché l'attuale sistema bicamerale, con l'esatta, direi millimetrica duplicazione, fra Camera e Senato, di strutture di rappresentanza, di funzioni e di poteri, non ha proprio più ragione di essere.

Non crediamo però che i valori di rappresentatività territoriale attribuiti al Senato federale possano essere tutti risolti, come vorrebbe la proposta fatta dal Governo, esclusivamente all'interno dell'asse verticale della

sussidiarietà interistituzionale, rimanendo, di fatto, del tutto escluso, da questa rappresentanza, l'asse orizzontale della sussidiarietà, cioè quella dimensione e quella struttura della società civile, dei suoi corpi intermedi e delle autonomie funzionali che pure avrebbe il diritto di svolgere un suo rilevante ruolo proprio rispetto a quei principi di partecipazione e di controllo che costituiscono il cuore ed anche l'anima dell'opzione federalista.

Il combinato disposto tra metodo proporzionale e requisiti istituzionali di eleggibilità al Senato federale rischia, insomma, di riproporre meccanismi di selezione e formazione della rappresentanza troppo strettamente legati alle forme classiche dei partiti politici e assai poco partecipativi rispetto ai processi di *governance* territoriale che oggi sono necessari per una reale modernizzazione del sistema. Inoltre, la scelta del modello elettivo di primo livello per il Senato federale e il bicameralismo asimmetrico per principio di competenza finiscono col realizzare una partecipazione dei governi regionali e degli altri enti locali alla legislazione e alla amministrazione della Repubblica federale assai mediata e che appare, per come è stata strutturata, di incerta incisività.

Consentitemi anche qualche riflessione sulle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione.

Tanto il sistema delle competenze ripartite, già proposto dal ministro La Loggia, quanto il sistema delle competenze concorrenti abbinato alla clausola generale di residualità in favore delle Regioni mi sembra che non escludano affatto il rischio di un contenzioso istituzionale per conflitto di competenza. Certo, con questo disegno di legge costituzionale il profilo del contenzioso si sposta dall'asse del giudizio di legittimità affidato alla Corte costituzionale all'asse, di merito e perciò più politico, del pronunciamento del Senato federale. Ma – e questo *rebus* non mi sembra risolto – resta ferma, per le imprese, l'esigenza di poter contare, per quanto riguarda gli assetti regolamentari per il mercato e per l'attività di impresa, su norme certe, sicure e di reale affidabilità. Certezza, in altri termini, che il riconoscimento dei valori della competitività e della concorrenza si possa tradurre sempre in una concreta unità federale della Repubblica.

Dialetticamente correlato al principio di sussidiarietà è, infatti, in una corretta lezione federalista, il principio di adeguatezza: cioè la capacità organizzativa e funzionale di attivazione dei poteri attribuiti, o, se si preferisce, dal punto di vista giuridico, la necessità della compiutezza dell'ordinamento normativo ed amministrativo e della salvaguardia dei principi di semplificazione.

Quanto alle nuove materie devolute, elementi di preoccupazione derivano non tanto dall'allargamento di merito delle competenze, quanto dal suo coordinamento con il terzo comma dell'articolo 117 e con l'articolo 119, che riservano allo Stato la legislazione di principio in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché l'istituzione del fondo perequativo.

Insomma, mentre si completa in termini di riforma dell'ordinamento dello Stato e della forma di governo la transizione costituzionale del Paese

al federalismo, resta ancora tutto da scrivere – tanto in termini di costituzione formale quanto in termini di costituzione materiale – il capitolo del federalismo fiscale.

Siamo ancora fermi alla missione impossibile dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, cui manca la premessa, logicamente sancita nella legge finanziaria per il 2003, della legge quadro per il federalismo fiscale, la cui assenza, peraltro, costituisce la premessa di legittimità del blocco delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni IRAP, fino a quando non si raggiunga un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali.

A fronte delle esigenze di risanamento della finanza pubblica e di riduzione del debito pubblico che derivano dalla costituzione materiale del Trattato di Maastricht e degli obiettivi politici di riduzione della pressione fiscale complessiva a carico di cittadini e imprese, permangono irrisolti gli interrogativi circa costi e coperture della devoluzione federalista dei poteri e delle funzioni fin qui esercitate dallo Stato. Ai 60.000 miliardi di vecchie lire stimati dall'ISAE per l'attuazione del già riformato e vigente Titolo V in relazione alle Regioni a statuto ordinario, occorrerebbe aggiungere – giuste le nuove materie devolute e secondo alcune prime stime – ulteriori 65.000 miliardi di lire per l'istruzione e circa 15.000 miliardi per la sicurezza.

La fiscalità della Repubblica federale dovrebbe rafforzare tanto la responsabilità amministrativa, cioè la coincidenza tra soggetto impositore e soggetto erogatore del servizio, quanto il principio del beneficio, cioè la corrispondenza tra beneficiari delle prestazioni e soggetti incisi dal pertinente tributo.

Ma il federalismo fiscale non può peraltro non tenere conto della variabilità quantitativa delle basi territoriali imponibili. Così, ad esempio, nel caso della Lombardia, l'addizionale IRPEF sostitutiva dei trasferimenti potrebbe attestarsi in misura inferiore all'1 per cento. Essa salirebbe tra il 3 per cento ed il 5 per cento per un significativo gruppo di Regioni del Centro-Nord e sarebbe comunque superiore al 10 per cento per tutte le Regioni del Mezzogiorno, con un picco del 24 per cento per la Calabria.

Di qui il rilievo del tema della perequazione per il mantenimento, in termini di unità federale, di un accettabile grado di coesione sociale, secondo il dettato della lettera *m*) dell'articolo 117, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato l'individuazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Anche a fronte delle nuove competenze devolute alle Regioni – assistenza, organizzazione sanitaria e scolastica, polizia locale – non si potrà dunque non pensare ad un intervento equalizzatore rafforzato.

Di particolare rilievo risulteranno, pertanto, tra gli emendamenti del Governo al presente disegno di legge costituzionale preannunziati dal ministro Bossi, quelli concernenti il coinvolgimento più incisivo del Senato federale nell'approvazione delle leggi di bilancio.

In conclusione, ci sembra che, proprio sul terreno del federalismo fiscale e del governo federalista di un *Welfare* riformato che tenga insieme sostenibilità finanziaria ed inclusività sociale, possa e debba svilupparsi quel costruttivo approccio *bipartisan* che ha caratterizzato l'avvio dell'esame del disegno di legge di riforma costituzionale, recuperando in prospettiva la lezione dell'articolo 72 della Costituzione tedesca, che recita: «Il *Bund* legifera quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, ed in particolar modo la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita».

Quello che, in buona sostanza, imprese e cittadini attendono dal farsi del federalismo è un accrescimento di partecipazione e di efficienza: partecipazione ai processi di formazione dei *budget* pubblici ed alla conseguente allocazione delle risorse; efficienza delle e nel rapporto con le pubbliche amministrazioni.

Insomma, per riprendere una notazione del Censis di qualche anno fa ma sempre valida, il federalismo come occasione per essere un po' più sistema-Paese e un po' meno Paese-contenitore, laddove quel che connota il sistema-Paese rispetto al Paese-contenitore è la capacità di instaurare un sistema di relazioni cooperative, ed anche competitive ma non conflittuali, tra i diversi livelli della funzione pubblica e l'iniziativa dei privati, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, tra una sfera pubblica che faccia di meno ma meglio e l'iniziativa organizzata dei privati che assuma maggiori responsabilità collettive.

A questo scopo, riprendendo quanto definito nella bozza di riforma costituzionale esaminata dal Consiglio dei ministri nel mese di aprile, ora sostituita dall'Atto Senato n. 2544, occorrerebbe comunque l'inserimento, tra le materie di competenza dello Stato, dell'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale.

Inoltre, l'ultimo comma dell'articolo 118 potrebbe essere utilmente integrato, prevedendo che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni favoriscano, oltre che l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati, anche le autonomie funzionali sulla base del principio di sussidiarietà.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Billè, per la pertinenza, l'ampiezza e gli stimoli forniti dalla sua relazione.

Do ora la parola al dottor Vivoli, vice presidente vicario della Confesercenti.

VIVOLI. Signor Presidente, abbiamo svolto un'ampia riflessione sulle modificazioni recate dal disegno di legge n. 2544 a numerosi articoli della Costituzione e, come associazione, abbiamo prestato particolare attenzione alle parti generali ed essenziali relative alle imprese e ai cittadini.

La Confesercenti si augura che il processo del federalismo avviato sia portato a termine, per rendere sempre più vicine le istituzioni alle imprese e ai problemi dei cittadini.

Noi siamo per un federalismo solidale. Pensiamo che non sia sostenibile che i cittadini delle Regioni più ricche possano usufruire di servizi sanitari – per citare un esempio – di prim'ordine e gli altri debbano accontentarsi di una sanità di serie B. Si verrebbe in tal caso a cancellare quel principio unitario e solidaristico che ha guidato lo sviluppo del nostro Paese, aprendo la strada ad una pericolosa frattura sociale ed istituzionale. Si deve invece demandare alle Regioni competenze su numerose materie, stabilendo dei limiti e degli *standard* uniformi per tutto il territorio nazionale.

Tra l'altro, tutti i fenomeni di globalizzazione ci ricordano che le imprese italiane possono competere ed essere protagoniste sui mercati internazionali solo con un ruolo forte ed autorevole dell'intero sistema Italia.

Per quanto riguarda le riforme istituzionali, si deve completare la transizione italiana. Non possiamo rimanere in mezzo al guado. Il Paese, soprattutto le imprese, ha bisogno di stabilità, di governabilità, di risposte in tempi precisi e rapidi alle sue richieste.

Occorre evitare un ritorno indietro all'epoca del sistema proporzionale e dell'ingovernabilità e costruire un preciso equilibrio tra poteri e contropoteri, un moderno sistema di contrappesi.

Abbiamo condiviso l'appello lanciato alcuni mesi fa dal Presidente della Repubblica sul pluralismo delle istituzioni. Ciò significa, prima di tutto, pluralismo dell'informazione e finanziamento trasparente delle campagne elettorali, rompendo così un rapporto distorto tra denaro e politica.

Apprezziamo nel disegno di legge del Governo alcuni aspetti innovativi: le differenze di compiti tra Camera e Senato, nell'ottica del Senato delle Regioni; la riduzione del numero dei parlamentari (400 alla Camera dei deputati e 200 al Senato); il limite di età per votare per il Senato portato a 18 anni, come avviene già per la Camera; il bilanciamento da costruire e perfezionare tra i poteri del Governo e del Primo ministro e i poteri dell'opposizione, attraverso – riteniamo – un vero e proprio statuto delle opposizioni.

Contribuire a costruire uno Stato in un Paese moderno deve essere compito di tutto il Parlamento, delle forze politiche di maggioranza e di opposizione, nell'interesse del bene comune della Nazione.

Per noi, in sintesi, si deve prevedere un Governo forte e un Primo Ministro con poteri di nomina e di revoca dei Ministri; l'attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere; un Parlamento altrettanto forte, garantendo tutta una serie di diritti e prerogative all'opposizione, in un'ottica di bilanciamento dei poteri. Questo perché abbiamo la piena consapevolezza che le prime a pagare il cattivo funzionamento delle istituzioni sono le imprese che ogni giorno si trovano a convivere con le inefficienze e i ritardi della burocrazia dello Stato e chiedono, nell'interesse complessivo del Paese, quelle riforme necessarie attese ormai da troppi anni.

Nel processo di federalismo il trasferimento deve riguardare materie e funzioni, personale, strutture e risorse; il federalismo fiscale, da realizzare senza un aumento generalizzato delle tasse, trasferendo capacità di tassa-

zione alle Regioni, fissando però, anno per anno, il tetto massimo della pressione fiscale e parafiscale per i cittadini e per le imprese.

La Confesercenti seguirà con molta attenzione lo svolgimento della discussione sulle importanti modifiche proposte dal Governo, che riguardano i cittadini e le imprese che noi rappresentiamo.

D'ONOFRIO (*UDC*). Chiedo al presidente Billè se dispone di un documento da consegnare alla Commissione, in quanto, avendo svolto un intervento molto concreto e costruttivo ai fini della materia che stiamo esaminando, sarebbe utile acquisirlo.

BILLE'. Ho già provveduto a consegnare la mia relazione alla segreteria della Commissione.

D'ONOFRIO (*UDC*). Al di là del giudizio complessivo, che ci fa piacere sia positivo, espresso dal dottor Billè sulle proposte di modifica recate dai disegni di legge costituzionale in discussione, ritengo sia da sottolineare soprattutto la considerazione espressa in relazione al costo, stimato dall'ISAE in 60.000 miliardi di vecchie lire, per l'attuazione del già riformato Titolo V della Costituzione, nonché agli oneri derivanti dalla devoluzione dell'istruzione e della sicurezza, stimati rispettivamente in 65.000 miliardi di lire e in circa 15.000 miliardi. Pur facendo salve ulteriori verifiche in ordine a tali stime, tali ammontari evidenziano la necessità di un collegamento, drammaticamente urgente, tra federalismo costituzionale e federalismo fiscale, anche ai fini dell'incidenza del carico fiscale sul sistema imprenditoriale, al quale lei ha prima fatto riferimento. Rispetto a questo punto, che riteniamo centrale, la nostra impressione è che nel corso di questi mesi non si sia sufficientemente affrontato il problema della contestualità delle due espressioni del federalismo. Abbiamo assistito e assistiamo, anche nel corso delle audizioni che stiamo svolgendo, a ripetute affermazioni di adesione ai principi del federalismo da parte delle più svariate categorie, ma, nel contempo, alla manifestazione di preoccupazione per le conseguenze che ne potrebbero scaturire. Ci chiediamo come sia possibile contemperare l'attuazione del federalismo costituzionale con quella del federalismo fiscale; in tal senso, le cifre da lei indicate aiutano a capire come al riguardo si pongano problemi reali. Si tratta di un problema di ordine politico generale e le siamo perciò grati di averlo sollevato.

Con riferimento all'intervento del dottor Vivoli, invito soltanto a considerare che il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo è volto a mettere insieme, sapendo che vi è contraddittorietà, il principio dell'uniformità nazionale dei diritti civili e sociali (che concernono anche le prestazioni oggetto della stessa devoluzione) e la devoluzione come principio costituzionale. Il Governo è consapevole che si tratta di due tematiche, in qualche misura, l'una antagonista dell'altra. Senza addentrarmi in tecnicismi di ordine costituzionale che potrebbero essere complessi, vorrei rivolgergli una domanda con riferimento al testo proposto dal Go-

verno, in cui si mantiene sia la previsione del Titolo V della Costituzione vigente, in base alla quale spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, sia la devoluzione di competenze alle Regioni; atteso che ben conosciamo le preoccupazioni da voi espresse sulla contraddittorietà di queste due previsioni, ritenete che la garanzia di uniformità stabilita nel Titolo V vigente sia sufficiente a far venire meno i timori in ordine alla devoluzione espressi un anno fa? Sappiamo che vi è contraddizione, ma vorremmo capire se ritenete che la devoluzione sia garantita dalla riserva statale in ordine alle prestazioni essenziali. Se è garantita, sarà compito del Parlamento provvedere in tal senso, ed è ovvio che se non lo facesse verrebbe meno il potere nazionale. Di contro, se la garanzia individuata non è sufficiente, in che termini ritenete che dovrebbe essere posta? Si tratta di un punto del nuovo ordinamento costituzionale che ha un'importanza centrale dal punto di vista del rapporto tra diritti e federalismo.

Il federalismo per sua natura comporta che nei diversi territori vi sia qualche differenza nell'esercizio dei diritti; in caso contrario, la sua stessa natura sarebbe negata. Non si può volere il federalismo e nel contempo l'inesistenza di qualunque differenza; sarebbe alquanto difficile far convivere questi due elementi. Poiché il testo del Governo afferma sia l'uniformità dei diritti sia il federalismo, mi domando se il meccanismo previsto sia sufficiente o meno a garantire effettivamente l'esercizio di uguali diritti. Non pretendo una risposta immediata. Si tratta di un nodo sul quale la Commissione sta concentrando la sua riflessione in vista del voto che è chiamata ad esprimere sul provvedimento in esame. Vorremmo conoscere l'opinione dei rappresentanti delle categorie produttive, che avvertono questo problema come molto delicato, in ordine a questa contraddizione per capire se essi ritengano o meno sufficienti i poteri previsti perché essa possa essere risolta in futuro. Questo è il problema fondamentale.

VIZZINI (*FI*). Presidente, ringrazio innanzi tutto il dottor Billè e il dottor Vivoli per l'interessamento dimostrato ad una materia oggettivamente complessa per tutti coloro che la affrontano, dal momento che non si tratta di approvare una legge di settore ma di mettere mano all'impianto costituzionale su cui poggia la vita della nostra democrazia.

Il nostro compito è addivenire ad un cambiamento del sistema che si rende necessario per esigenze di migliore funzionamento e in relazione al processo di modernizzazione dello Stato.

Nel corso di questa nonché di precedenti audizioni è emersa la necessità di dare attuazione alle previsioni dell'articolo 119 della Costituzione contestualmente con la riforma oggetto dei provvedimenti attualmente al nostro esame. Nel caso non si intervenisse con provvedimenti legislativi in questo senso, l'articolo 119 della nostra Costituzione, che stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, rimarrebbe inattuato.

Ritengo che occorra approfondire lo studio dei risultati dell'analisi svolta dall'ISAE in ordine ai costi connessi all'attuazione del Titolo V

e del federalismo. Indubbiamente l'introduzione del nuovo ordinamento comporta dei costi, ma ad essi devono però corrispondere dei risparmi nella spesa centrale dello Stato. Al trasferimento di competenze agli enti territoriali evidentemente deve corrispondere la dismissione di competenze centrali. Diversamente, si porrebbe in essere un'operazione economicamente insostenibile non solo per l'Italia, ma per qualunque Paese dell'Unione europea, soprattutto nell'attuale difficile congiuntura economica. Questo è un dato certo.

Mi compiaccio dell'approccio pragmatico ai temi in discussione da parte dei nostri interlocutori. Alle discettazioni dei costituzionalisti devono sempre seguire ragionamenti volti a verificare l'effettiva applicabilità delle leggi e gli effetti che esse producono. Vorrei pertanto conoscere l'opinione dei nostri ospiti, in qualità di rappresentanti di una categoria economica del Paese, in ordine all'assetto del nuovo Senato, al nuovo articolo 127 della Costituzione e alla possibilità che siano sollevati conflitti presso la Corte costituzionale, alle procedure poste a difesa dell'interesse nazionale. Ritenete che tali norme si inquadrino in un percorso di semplificazione normativa ovvero che possano comportare una ulteriore complicazione normativa? Per fare un esempio concreto: ci sono imprenditori del vostro settore che, a causa di impugnative dinanzi alla Corte costituzionale, hanno visto paralizzate leggi che volevano utilizzare per realizzare investimenti e quindi hanno finito per non investire più? I tempi che prefiguriamo per l'approvazione del testo e per tali percorsi sono, a vostro avviso, ragionevoli rispetto alle aspettative delle categorie produttive oppure dobbiamo compiere uno sforzo di ulteriore semplificazione? Riteniamo che la risposta degli operatori economici, senz'altro più vicini di noi alle varie realtà del Paese, su questo aspetto possa fornire un contributo interessante.

Da ultimo, considerata la grande innovazione in atto degli statuti delle Regioni a statuto ordinario – le Regioni a statuto speciale presentano una complessità diversa e caratteristiche peculiari che rendono, per esempio, l'autonomia della Regione siciliana cosa diversa da quella del Trentino-Alto Adige – vorrei sapere se non riteniate utile che nei nuovi statuti, allo scopo di evitare il formarsi di un neocentralismo regionale, si preveda per i consigli delle autonomie il potere di dare pareri sulle leggi regionali.

Vorrei conoscere, inoltre, la vostra opinione sull'ipotesi di attribuire, nell'ambito dei consigli delle autonomie, maggiore incisività alle autonomie funzionali, in considerazione del fatto che le realtà economiche si esprimono maggiormente attraverso le autonomie funzionali che non attraverso quelle territoriali.

MAGNALBÒ (AN). Siamo d'accordo con il federalismo fiscale e conveniamo con l'esigenza prioritaria di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione.

Con riferimento alla discussione sui benefici che potranno derivare da una intensificazione del processo di autonomia degli enti territoriali, vorrei invitare ad una riflessione sul fatto che lo Stato centrale, dal 1861 ad oggi, non è riuscito a risolvere i problemi del Meridione: non li ha saputi e non

li ha potuti risolvere. Un esempio invece positivo nel Meridione è dato dalla Sicilia, la quale è una Regione fortemente autonoma. Bisogna riflettere su questo: la forte autonomia sicuramente valorizza meglio il territorio. Ebbene, mi chiedo quale debba essere il nostro orientamento per raggiungere i risultati migliori. Questa forte autonomia può comportare conseguenze negative, come il neocentralismo regionale, che dev'essere senz'altro evitato; però è anche vero che essa può consentire alcuni vantaggi per tutti coloro che operano in determinati territori. Mi chiedo se le imprese debbano compiere uno sforzo per riorganizzarsi territorialmente. Io penso di no, perché esiste già una rete diffusa sul territorio. E' forse, allora, una questione di principi costituzionali? Ritengo che l'attuazione di una maggiore autonomia possa consentire una risposta migliore alla risoluzione di problemi rispetto ai quali lo Stato centrale rimane sempre piuttosto distante, soprattutto per certe Regioni. Vengo dalle Marche e posso dire che a noi lo Stato centrale non ha dato mai nulla; ci ha preso solamente soldi che ha ridistribuito ad altre Regioni. Non abbiamo strade, né infrastrutture; non abbiamo avuto dallo Stato centrale assolutamente nulla. Probabilmente, con l'autonomia, considerata la nostra produttività, avremmo avuto un insieme di infrastrutture diverso.

BILLE'. I temi toccati sono tanti.

Con riferimento all'entità delle cifre che ho citato, posso dire che la seconda e la terza voce si riferiscono a simulazioni effettuate dal nostro centro studi e che metto a disposizione della Commissione, accogliendo l'invito del relatore, senatore D'Onofrio.

Certo, rispetto ad un'opzione di federalismo a costo zero o quasi, dobbiamo metterci di fronte ad un doppio scenario: dare vita ad un federalismo che appunto non abbia costi e, al contempo, assicurare una riduzione del nostro debito pubblico che versa nelle condizioni a tutti note. In sostanza, si tratta quasi di compiere un triplo salto mortale, il cui esito molto dipenderà dai livelli essenziali di prestazioni che la devoluzione federalista dovrà assicurare e che coesistono concretamente con il federalismo fiscale. Ho citato alcuni esempi in tema di addizionali IRPEF che, in sostituzione dei trasferimenti, le singole Regioni, a gioco fermo, dovrebbero oggi applicare. Si parte da un'addizionale IRPEF inferiore all'1 per cento per la Lombardia fino ad arrivare ad un picco del 24 per cento in Calabria. Credo che questi dati, partendo da una constatazione sul campo, rispondano al quesito formulato dal senatore D'Onofrio.

Per quanto riguarda il ragionamento svolto dal senatore Vizzini, limitare la composizione del Senato delle Regioni a esperienze di sussidiarietà verticale – a mio avviso – è limitativo. Ciò perché l'istituzione deve essere sempre più in sintonia con i soggetti e i tempi dell'economia e con le aspettative dei cittadini e delle imprese. Credo che l'apporto e l'esperienza di una sussidiarietà orizzontale che ha nel territorio il suo principale punto di riferimento nella composizione di questo Senato potrebbe essere molto più utile rispetto ad un discorso che ne limitasse l'accesso soltanto a esperienze di sussidiarietà verticale.

Per quanto riguarda l'autonomia, certamente la Sicilia rappresenta un caso a sé stante. Tra l'altro, parlo da siciliano, come del resto il senatore Vizzini, anche se di un'altra provincia. Proprio la storia dell'autonomia siciliana, ricca di vizi e di virtù, ci dovrebbe insegnare che il problema è dato dai meccanismi di formazione e selezione della classe dirigente. Infatti, probabilmente il capitolo dei vizi è derivato proprio da un abbraccio soffocante con cui in passato i partiti hanno stretto la società siciliana, che ha limitato concretamente la possibilità per la società civile di accedere a posti di responsabilità all'interno della storia autonomistica di questa Regione. In sostanza, si è realizzata quasi un'occupazione *manu militari* da parte del sistema dei partiti. Ciò probabilmente spiega il giudizio non sufficiente che può essere dato di quest'autonomia e del cattivo utilizzo che ne è stato fatto.

Riteniamo di dover segnalare anzitutto l'esigenza di evitare il pericolo che la nuova normativa non giunga in porto. Siamo a metà della legislatura e la possibilità di portare a compimento questo processo è concreta e non deve essere sprecata. Ciò è necessario anche per consentire al nostro Paese di affrontare, con un'architettura pubblica adeguata, la competizione, che è sempre più esasperata, dettata da una concorrenza che anche su questo versante si realizza da parte di altri sistemi e, soprattutto, da altri sistemi pubblici.

Ancora più pressante riteniamo l'esigenza che questa occasione venga finalizzata alla creazione di uno Stato sempre più federalista, sempre più vicino al cittadino, ma anche sempre più consapevole di come le dinamiche che la società in questi anni ha trasferito e continua a trasferire possano essere utilmente utilizzate.

VIVOLI. Vorrei innanzi tutto rispondere al senatore D'Onofrio, che mi ha posto una domanda precisa, anticipando che approfondiremo meglio la questione, eventualmente in un documento che ci riserviamo di produrre.

L'affermazione contenuta nel disegno di legge del Governo è un fatto importante e rappresenta indubbiamente un elemento di garanzia. Non vorremmo però che rimanesse soltanto un'enunciazione di principio; come associazione, ci riserviamo su questo punto un approfondimento.

Condividiamo, fra l'altro, l'intervento del senatore Vizzini. Ci sono sicuramente anche grandi diversità rispetto a questa grande opportunità che è stata messa sul tappeto. Ci auguriamo, come il presidente Billè, che, pur essendo già a metà legislatura, si riesca a fare e a fare bene, perché questa riforma rappresenta una grande opportunità per i cittadini, per il Paese, per le imprese che rappresentiamo. È necessario, però, che nel contempo si dia attuazione al federalismo fiscale, su cui, nelle diverse Regioni in cui operano le imprese e le piccole imprese a noi associate, sono state assunte posizioni diverse. A volte, infatti, sono stati trasferiti i poteri, è stato trasferito il personale, ma non sono state trasferite le risorse; inoltre, ci sono alcune Regioni che, disponendo di maggiori risorse, sono naturalmente in grado di rispondere meglio alle richieste delle imprese e dei

cittadini rispetto ad altre Regioni che presentano maggiori difficoltà finanziarie. In realtà, il Paese sta viaggiando a diverse velocità, non più a due velocità. Occorre quindi portare a termine il processo di autonomia assicurando le condizioni perché esso possa realmente funzionare, come viene richiesto dagli operatori economici di molte Regioni.

Concludo ribadendo l'impegno a far pervenire alla Commissione un contributo scritto su questa difficile materia, che noi abbiamo cercato di affrontare non in quanto costituzionalisti, ma come persone che, lavorando a contatto con i cittadini e con le imprese, verificano sul territorio l'esistenza di gravi disfunzioni. Spesso ci troviamo a condividere leggi importanti dirette a sostenere le piccole imprese, salvo dover constatare successivamente gli ostacoli burocratici che vengono frapposti alla concreta possibilità di poter attingere ai fondi disposti dalle stesse, ostacoli che creano grossi problemi e che spesso frenano la realizzazione di molti progetti.

In conclusione, condividiamo l'impostazione della proposta di riforma del Governo, con le preoccupazioni che abbiamo esposto, e auspichiamo che il Parlamento tenga conto delle osservazioni che vengono dall'intera società per realizzare una riforma nell'interesse generale di tutto il Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso contributo.

I lavori sospesi, alle ore 18,55, sono ripresi alle ore 19,10.

Audizione dei rappresentanti delle imprese cooperative

PRESIDENTE. Segue l'audizione dei rappresentanti delle imprese cooperative. Ringrazio, per aver aderito al nostro invito, il dottor Alessandro Tatafiore, responsabile dell'ufficio legislativo, in rappresentanza dell'Unione nazionale cooperative italiane (UNCI), l'onorevole Lelio Grassucci, dell'ufficio relazioni con il Parlamento e con le associazioni imprenditoriali, e il dottor Mauro Iengo, dell'ufficio legislazione, in rappresentanza della Lega nazionale delle cooperative; il dottor Vincenzo Mannino, segretario generale, ed il dottor Franco Spicciariello, dello staff Segreteria generale, in rappresentanza della Confederazione cooperative italiane (Confcooperative) e il dottor Giorgio Riccioni, presidente, in rappresentanza dell'Associazione nazionale cooperative di consumatori (ANCC-COOP).

Cedo subito la parola all'onorevole Grassucci per una esposizione sui temi oggetto della nostra indagine.

GRASSUCCI. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziare la Commissione affari costituzionali per l'invito rivoltoci ad intervenire su una questione di grande importanza per l'Italia.

Il nostro Paese presenta da molti anni la sfavorevole caratteristica di avere una economia bloccata. I dati relativi al periodo 1992-2002 lo dimostrano ampiamente: il nostro PIL cresceva in quel periodo solo dell'1,2 per cento annuo, la media dei Paesi europei si situava al 2,1 per cento e quella degli Usa al 3 per cento. Ma il problema di conseguire tassi di crescita più elevati data ormai dagli inizi degli anni Ottanta. Infatti nel periodo 1981-1992, il nostro PIL cresceva annualmente del 2 per cento mentre, in Germania del 3,2 per cento ed in Francia del 2,2 per cento.

Le conseguenze di questo stato di cose sui tassi di occupazione, sui conti pubblici e sulla situazione generale del Paese sono state e continuano ad essere gravi.

Il problema di una crescita deludente è dunque di lungo periodo. Come è stato detto da più parti e ripetutamente, il nostro è un sistema bloccato ma ricco di potenzialità e di capacità. Abbiamo numerosi punti di forza che possono consentire una nuova fase di sviluppo ed un confronto competitivo con i Paesi più avanzati. Il livello di reddito per abitante e la produttività per ora lavorata sono più o meno allo stesso livello del resto dell'Europa e degli Stati Uniti. Il tasso di rendimento dei capitali investiti è analogo a quello medio europeo mentre, a differenza degli altri, maggiore e più diffusa è la ricchezza di capacità imprenditoriale. Inoltre la capacità di risparmio delle famiglie italiane è tra le più alte nel mondo.

Il nostro problema non è di natura esclusivamente congiunturale; è soprattutto quello di operare un adattamento strutturale del Paese ad una trasformazione di carattere epocale. Sotto la spinta delle nuove tecnologie e della globalizzazione, ciò che sta mutando sotto i nostri occhi è il ruolo dei Paesi economicamente avanzati nella divisione internazionale del lavoro. Stiamo vivendo una fase di distruzione creatrice, come direbbe Schumpeter, in cui i vecchi equilibri si sono definitivamente dissolti. La conseguenza è quella di avere una struttura produttiva spiazzata rispetto a quella dei Paesi competitori, che si è evoluta molto più rapidamente verso le nuove esigenze dei mercati. Occorre dunque reagire rapidamente, con risposte di alto livello e con una politica industriale adeguata. Ma occorre anche un quadro generale di riferimento istituzionale più certo e definito, un clima politico meno conflittuale e dirompente, uno sforzo di coesione sociale maggiore.

In questo quadro la conclusione della fase di transizione istituzionale del Paese, che dura ormai da più di un decennio, è un fatto di grande importanza. Ciò consentirebbe certezza di ruolo e di funzioni alle istituzioni, maggiore stabilità ed una nuova e più forte coesione sociale, riferimenti specifici ai cittadini ed il rilancio di una maggiore identità della Nazione.

Le proposte in esame, contenute nel disegno di legge n. 2544, sembrano andare in questa direzione.

Il superamento del bicameralismo perfetto, attraverso la specializzazione delle funzioni, e la trasformazione del Senato della Repubblica in Senato federale della Repubblica consente l'accelerazione dei processi legislativi e conclude, per certi versi, il compimento dell'evoluzione federalistica.

La ridefinizione dell'impianto unitario della Costituzione – che abbiamo notato nel disegno di legge –, sia in termini teorici che normativi, attraverso un nuovo equilibrio dei pesi istituzionali e la riaffermazione del principio dell'interesse nazionale della Repubblica, che deve presiedere nella valutazione dell'azione non solo delle istituzioni nazionali ma anche degli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione, rappresenta una esigenza più volte sottolineata.

Più forte potrà essere l'azione del Governo centrale, maggiore potrà essere il contributo di governo delle Regioni e delle autonomie, più finalizzato lo sforzo complessivo.

L'affidamento della scelta del Governo direttamente al corpo elettorale, sulla base della presentazione di proposte che comprendano l'indicazione del Primo ministro, del programma elettorale e dello schieramento politico tende a tradurre in termini costituzionali una tendenza che si è andata via via affermando nella prassi elettorale. Resta in ogni caso uno stretto rapporto fiduciario tra il Governo e la Camera dei deputati, dalla cui rottura non può che scaturire il ritorno al corpo elettorale.

Tale disegno riformatore rappresenta un approdo razionale, organico e per certi versi dovuto a fronte dell'evoluzione federalistica dell'ordinamento, da tutti auspicata anche se variamente coniugata, con la previsione dettagliata delle materie attribuite esclusivamente alle Regioni.

La fine del bicameralismo perfetto, la nascita del Senato federale della Repubblica ed il rafforzamento del Governo nazionale sono, dunque, non solo opportuni ma necessari.

La riduzione del numero dei deputati a 400, oltre a quelli eletti nella circoscrizione estero (12), e dei senatori a 200, oltre a quelli eletti nella circoscrizione estero (6) ed i senatori a vita, risponde a criteri di snellimento, funzionalità e valorizzazione del ruolo. È una scelta da tempo e da tutti invocata.

D'altra parte, il Paese è cresciuto e si è modernizzato, le dinamiche socioculturali all'interno dei siti valoriali, territorialmente diffusi, si sono fortemente avvicinate, l'identità nazionale è più definita ed il processo di riappropriazione sociale delle istituzioni è pressoché compiuto.

L'esigenza di una rappresentanza ampia, territorialmente parcellizzata e socialmente disarticolata non è più necessaria; profondamente diverse erano le condizioni dell'ultimo dopoguerra, quando la Costituzione fu brillantemente redatta.

Tuttavia, all'interno di questo quadro, vorrei avanzare alcune osservazioni e proposte.

La natura costituzionale del provvedimento, la ridefinizione dello Stato e della forma di governo e la necessità di arrivare a concludere la fase di transizione istituzionale nel corso della legislatura rappresentano obiettivi di interesse generale e, dunque, di ambedue gli schieramenti politici che si confrontano.

In tal senso sarebbe importante che una tale riforma fosse approvata con una maggioranza ampia e *bipartisan*, anche per evitare che l'assetto

istituzionale possa essere messo in discussione da futuri diversi schieramenti o maggioranze.

Se, infatti, le scelte di merito, le politiche contingenti e la definizione delle priorità è corretto e fisiologico che possano essere diverse, anche alternative, aggiornate e corrette secondo il mutare della situazione, le regole fondamentali, i valori fondanti della Nazione e gli assetti istituzionali dovrebbero essere da tutti condivisi e costituire un quadro organico e duraturo.

Legacoop si augura, pertanto, che questo *iter* legislativo possa svolgersi in un clima adeguato e, comunque, al di fuori dell'attuale duro scontro politico e sociale che sta caratterizzando la contingenza. Le premesse, stando all'avvio del dibattito in Commissione, sono in tal senso rassicuranti.

Il richiamo all'interesse nazionale della Repubblica (articolo 31 del disegno di legge) è certamente opportuno e condiviso, anche se – come si osserva nella relazione al disegno di legge – «la nozione, per la sua vaghezza e sostanziale indeterminatezza, rappresenta un concetto elastico e relativo, più facilmente riconducibile alla sfera del metagiuridico e, dunque, dell'opportunità».

Appare altresì condivisibile l'affermazione relativa al fatto che l'interesse nazionale si configuri come un limite di merito e non di legittimità e che Governo statale, Senato e Presidente della Repubblica debbano tener conto, «nell'esercizio della funzione di controllo della legislazione regionale, non solo dell'interesse generale della collettività, ma anche degli interessi territorialmente individuati degli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione».

E tuttavia il rafforzamento dell'Esecutivo deve essere adeguatamente controbilanciato da un sistema di regole che garantisca il ruolo del Parlamento, quello della stessa maggioranza, nonché – come si rileva nella relazione – la possibilità per le minoranze di farsi veicolo, anche esse, della tutela degli interessi generali, magari letti in modo diverso dalla maggioranza e dal Governo, nonché degli interessi diffusi della società, che non trovassero rappresentazione nella maggioranza di governo.

Il relatore saggiamente ha già proposto una parte di questo problema e, ricordando come l'articolo 7 del provvedimento in esame introduca – cito testualmente – «alcuni principi del cosiddetto Statuto delle opposizioni, ha sottolineato che i Gruppi di minoranza dovrebbero essere garantiti non solo sotto il profilo dei tempi riservati in Parlamento; altri profili, come la costituzione delle Commissioni di inchiesta e le procedure per il ricorso alla Corte costituzionale dovrebbero essere oggetto di riflessione... le disposizioni in esame rappresentano evidentemente solo una proposizione embrionale della questione, che va adeguatamente sviluppata.».

Condividiamo che in tal modo si evidenzierebbe che la funzione costituzionale delle opposizioni non è di impedire alla maggioranza di governare, bensì di proporsi come possibile futura maggioranza. È corretto, e tuttavia ci sia permesso di ricordare che il problema è più ampio e com-

plesso; esso non riguarda solo il ruolo dell'opposizione ma anche quello della maggioranza e soprattutto quello del Parlamento.

Sarebbe opportuno tornare a ragionare attorno al sistema delle garanzie costituzionali e democratiche relative alle due Camere, che risulterebbero insufficienti rispetto al quadro attuale, una volta definito il modello previsto dal provvedimento in esame.

Alcune proposte potrebbero essere recuperate, in proposito, da alcuni disegni di legge che sono in discussione congiuntamente al provvedimento presentato dal Governo.

Nel quadro del riordino dei poteri e delle funzioni del Parlamento, del Governo, del Primo ministro e del Presidente della Repubblica, forti perplessità suscita in noi l'attribuzione al Primo ministro del potere di scioglimento della Camera dei deputati nel caso della rottura del rapporto di fiducia.

È condivisibile la definizione di norme che evitino eventuali cambi di maggioranza senza il passaggio elettorale. E tuttavia appare eccessivo impedire che, logoratosi il rapporto di fiducia con il Primo ministro, la stessa maggioranza uscita dalle elezioni non possa proporre al proprio interno, nell'ambito dello stesso programma che era stato varato, eventualmente aggiornato alla situazione congiunturale, un nuovo Primo ministro.

Il rapporto tra Primo ministro ed elettorato è certamente importante e condizionante, ma lo è altrettanto il rapporto tra il corpo elettorale e il Parlamento, tra l'elettorato e il singolo parlamentare. La continuità della legislatura, la stabilità della funzione di governo e la possibilità di evitare rotture traumatiche dovrebbero far premio. Ciò anche al fine di garantire le funzioni democratiche della Camera e per evitare che la stessa maggioranza parlamentare diventi legata strettamente al Primo ministro.

L'obiettivo di impedire «ribaltoni», di non consentire trasformismi vari e trasmigrazioni di comodo, fenomeni sempre deprecabili ed odiosi, può essere raggiunto in modo diverso, come avviene d'altra parte in altri Paesi dell'Europa.

La fine del bicameralismo perfetto è un'esigenza oggettiva e condivisa. La nascita del Senato federale con funzioni di tutela del sistema federale e di garanzia generale – come rileva il relatore – nel quadro del nuovo sistema statale, complesso ed articolato, è da noi del tutto condivisa.

È altresì condivisa la proposta del Ministro per le riforme, onorevole Umberto Bossi, circa l'esigenza di eleggere i senatori contemporaneamente alla elezione dei Consigli regionali.

Occorre evitare, infatti, l'eventualità di espressioni politiche diverse tra Presidente e Governo regionale da un lato e la rappresentanza di quella stessa Regione all'interno del Senato federale.

Altrettanto corretta ci pare la sua proposta – mi riferisco sempre al ministro Bossi – di coinvolgere direttamente il nuovo Senato nella definizione e «nella approvazione delle leggi di bilancio e della finanziaria: appare infatti impensabile impedire alle Regioni di intervenire su provvedi-

menti di così vitale importanza per il loro funzionamento». Quest'ultima è una citazione testuale.

L'adeguamento della composizione della Corte costituzionale al nuovo ordinamento federale è certamente necessario per motivi sistematici e per motivi funzionali e politici.

Non appare, a nostro giudizio, invece consono allo stesso dettato normativo sui compiti del Senato federale (funzioni di tutela del sistema federale e di garanzia generale del Paese) il sistema elettorale della Corte per quanto concerne la componente parlamentare.

Sembrerebbe a noi più consona una elezione di tale componente dal Parlamento in seduta comune.

I giudici costituzionali, anche quelli di nomina parlamentare, infatti, hanno tutti lo stesso ruolo: garantire l'ordinato svolgersi dei processi normativi e di governo all'interno del nuovo quadro istituzionale. Non appare convincente la tesi che ogni Camera elegga i suoi.

La elezione in sede congiunta, tra l'altro, potrebbe evitare una discussione – per la verità finora non l'ho vista negli atti parlamentari – sul numero degli eligendi per ciascuna Camera.

È opinione comune, con il processo di riforma, di rendere più efficiente il sistema democratico, più rapidi i processi decisionali, di ricercare più ampi spazi di partecipazione e di elevare la capacità di governo dei conflitti per assicurare una nuova più stringente coesione sociale.

Meno attenta e ricercata, tuttavia, è l'individuazione di un nuovo ruolo per i soggetti sociali e per le organizzazioni intermedie nonostante che la sussidiarietà, non solo verticale ma anche orizzontale, sia divenuta un'indicazione costituzionale. Nel corso degli ultimi anni, con le innovazioni apportate nell'organizzazione della pubblica amministrazione, il principio di sussidiarietà orizzontale ha preso forma in diversi campi.

Sono stati affidati, infatti, a corpi privati funzioni di tipo pubblicistico, esercitate – nel primo stadio di controllo e di certificazione – là dove vi fossero adempimenti sostanziali richiesti a cittadini ed imprese da legislazioni specifiche. Sono stati affidati, ad esempio, nuovi compiti ad alcune professioni, affiancandole alla pubblica amministrazione in funzioni che in precedenza erano state svolte esclusivamente da quest'ultima. Ciò è avvenuto, ad esempio, con il visto di conformità per la dichiarazione dei redditi. Ed ancora per il libretto degli edifici, con la responsabilità affidata alla certificazione di un professionista per la sicurezza nei cantieri, con il ruolo del responsabile della certificazione nelle domande di ristrutturazione edilizia, utilizzabile per il credito di imposta.

Tutto ciò si è venuto configurando come un vero e proprio modello che tende ad affiancare le professioni nella funzione pubblica.

È così pensabile la costruzione di una rete sempre più estesa, in fatto di responsabilità e di compiti, di figure private e di corpi intermedi delegati a svolgere ruoli importanti nella gestione dello Stato.

In questa evoluzione la pubblica amministrazione si è riservata compiti di controllo di seconda istanza, alleggerendo la presenza pubblica,

specializzandola in modo efficiente e ottenendo e realizzando risparmi cospicui.

Signor Presidente, sono stato un po' lungo e mi avvio quindi a concludere.

Ora, se per quanto riguarda la sussidiarietà verticale l'attuale articolo 118 risulta sufficientemente definito, attentamente coniugato nell'articolo 117 ed ulteriormente in via di potenziamento con l'attuale disegno di legge, per quanto riguarda la sussidiarietà orizzontale l'ultimo comma dell'articolo 118 ha grande valenza e significato solo se viene letto congiuntamente al dettato dell'articolo 2 della Costituzione. In tal senso sarebbe opportuno esplicitare anche in norma una lettura siffatta che è già stata adottata nella prassi.

MANNINO. Signor Presidente, innanzi tutto desidero esprimere l'apprezzamento per la scelta compiuta dalla Commissione di ascoltare, su una riforma di questa portata, anche le organizzazioni rappresentative degli interessi sociali ed economici del Paese. Mi sembra una determinazione importante e per questo ringrazio la Commissione.

Dal nostro punto di vista, la preoccupazione eminente è che le istituzioni non solo assicurino una stabilità di governo serena e fruttuosa, ma che soprattutto funzionino, siano efficienti, producano apparati normativi compatibili con una finanza pubblica sostenibile e lascino spazio ad una effettiva espansione della sussidiarietà, soprattutto orizzontale.

Il processo di riforma federalista che il Paese ha intrapreso crediamo debba portare ad un federalismo coerente e realistico, che si ponga in rapporto con le tradizioni, la cultura e le esigenze del Paese; che sia funzionante e compiuto. Ci sembra che alcuni di questi aspetti debbano ricevere un'attenzione maggiore. Abbiamo il timore che lungo la strada che si sta percorrendo si generino forti impulsi alla crescita della spesa pubblica. Notiamo con allarme l'incremento dell'indebitamento complessivo del sistema delle autonomie locali e non intravediamo ancora il momento in cui matureranno le scelte indispensabili di un federalismo fiscale senza il quale ci sembra non possa esistere un disegno federalista funzionante e compiuto. E ancora, dal punto di vista della funzionalità dell'architettura istituzionale e del sistema delle competenze, riteniamo che vadano rivolte attenzioni maggiori alle connessioni tra queste riforme istituzionali e quelle di cui si sta occupando la Conferenza intergovernativa per l'Unione europea. Vi sono aspetti che attengono alla vita reale del mondo economico e sociale: le imprese che operano in un mercato comune e che si confrontano complessivamente con altri mercati e con altre aree geopolitiche tendono ad avere regole comuni o simili. Ora, dal momento che le norme comunitarie, che finiscono con il prevalere su quelle nazionali, escludono la possibilità all'interno delle leggi regionali di attivare significativi regimi normativi di maggior favore, una frammentazione della legislazione riguardo alla vita delle imprese può portare facilmente a situazioni penalizzanti in determinati ambiti territoriali o a battute d'arresto nei processi di modernizzazione.

Quest'aspetto, che attiene a come si dipanerà sul piano pratico nel prossimo futuro il diritto delle imprese e dei mercati, credo meriti una riflessione più approfondita.

Svolgerò qualche osservazione sui contenuti del disegno di legge n. 2544.

L'ipotesi di un bicameralismo asimmetrico mi sembra si sostenga sull'idea di distinzione netta tra competenze statali e regionali, che però oggi non è completamente suffragata dalla realtà. La conflittualità che si è instaurata dopo la riforma del Titolo V della Costituzione suscita qualche interrogativo sulla tenuta concreta della funzionalità del sistema.

Riteniamo che il Senato federale per essere tale dovrebbe esserlo più compiutamente, vale a dire che sarebbe opportuna una connessione più forte con il territorio e che i candidati e la loro storia debbano avere un collegamento più evidente e certo con il territorio nel quale dovrebbero essere eletti.

Nei Paesi dotati di una forte tradizione federalista la Corte costituzionale rappresenta un elemento di forte unità. La sua elezione, che sembra in qualche modo introdurre un criterio di rappresentatività particolare, suscita, da questo punto di vista, delle incertezze. E' vero che si può percorrere un cammino logico che parte dalla considerazione che la Corte costituzionale è la Corte della Repubblica e che quest'ultima comprende lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, ma in questo caso non si capirebbe perché il criterio di rappresentatività non debba essere esteso a tutte le componenti dello Stato.

L'ipotesi del premierato ha ormai alle spalle una lunga storia nel dibattito politico del Paese. E' stata proposta in più occasioni ed ha finito con il crescere e l'arricchirsi per prevalere, infine, sulle altre. Forse nella formulazione che se ne dà in questo disegno di legge esiste qualche elemento eccessivo se consideriamo che creeremmo una figura di *premier* dotato di una serie di prerogative che non ha, ad esempio, il Presidente degli Stati Uniti, figura che siamo abituati tutti a considerare un'espressione forte di governo di un Paese. L'equilibrio tra premierato e Presidente della Repubblica in un sistema parlamentare che credo si intenda far rimanere tale richiede una maturazione più equilibrata di tali aspetti.

Infine, per quanto attiene alla devoluzione, è inevitabile che essa comporti l'introduzione nel Paese di squilibri in alcune prestazioni in rapporto alla capacità finanziaria che si determina nelle diverse Regioni. Ci chiediamo come questo si concili con un impegno complessivo all'interno dell'Unione europea volto a sviluppare, invece, un'azione che consegua traguardi di coesione maggiore e che avvicini i livelli di reddito e, conseguentemente, anche i livelli di prestazione e di effettiva fruibilità di diritti da parte dei cittadini in aree territoriali diverse. Il richiamo, sia pure positivo, introdotto all'interesse nazionale alla luce di queste preoccupazioni mi sembra abbia ancora una formulazione restrittiva.

Infine, desidero svolgere una considerazione generale per concludere il mio intervento.

Si accavallano nuove riforme su riforme precedenti non ancora pienamente compiute. Mancano, ad esempio, le norme di attuazione della cosiddetta legge La Loggia, indispensabili per dare compiutezza al processo riformatore del Titolo V della Costituzione. Ci sembra che anche questo accavallamento impedisca a tutti di avere una visione lucida del disegno complessivo che di fatto risulterà e del suo effettivo funzionamento.

Anche questo mi pare consigli al legislatore che si occupa di questo disegno di legge costituzionale una ragione aggiuntiva di prudenza e di ponderazione complessiva delle connessioni tra i diversi temi in movimento sul piano costituzionale.

RICCIONI. Signor Presidente, ringrazio la Commissione di aver invitato a questa audizione la mia organizzazione. Poiché l'associazione che rappresenta fa parte della Lega delle cooperative, mi richiamo a quanto ha esposto l'onorevole Grassucci, nella cui posizione ci riconosciamo pienamente.

TATAFIORE. Signor Presidente, ringraziamo anche noi la Commissione per averci voluto interpellare su una questione di così rilevante importanza. Naturalmente non posso che condividere le riflessioni svolte dall'onorevole Grassucci e dal dottor Mannino.

L'esigenza di riformare l'ordinamento della Repubblica non nasce da una riflessione del tutto nuova perché, come si evince anche dalla relazione al disegno di legge in esame, le Commissioni bicamerali competenti che si sono succedute negli ultimi 10-15 anni hanno già avuto modo di esaminare il problema. Peraltro, è vero quanto diceva poc'anzi il dottor Mannino, cioè che questa riforma si va un po' a sovrapporre, e non sempre in maniera limpida, alla riforma del Titolo V della Costituzione.

L'associazione che rappresento apprezza la fine conclamata del cosiddetto bicameralismo perfetto, o paritario, vista la palese diversità di funzioni dei due rami del Parlamento prevista nel disegno di legge governativo, in cui non viene peraltro più utilizzata l'espressione «le due Camere». Si tratta di un bicameralismo asimmetrico che trova la propria ragione d'essere nell'esigenza di evitare lungaggini e spiacevoli fenomeni di cosiddetta «navetta» di una proposta di legge da un ramo all'altro, prolungando oltre il dovuto i tempi di approvazione delle leggi anche su materie di vitale importanza.

Come associazione apprezziamo l'esigenza di semplificazione e di snellimento che ispira il disegno di legge. Lanciamo però un allarme, in sintonia del resto con le altre associazioni oggi consultate, per una non sufficiente riflessione sui capisaldi e sui contenuti delle proposte che vengono esaminate nell'ambito del procedimento legislativo.

I principali parametri di questa riforma sono, per l'appunto, il carattere federale del nuovo Senato e la riserva all'esclusiva competenza delle Regioni di determinate e specifiche materie. Siamo d'accordo con la Lega delle cooperative sul fatto che è necessario prevedere, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, risorse aggiuntive a favore delle autonomie locali,

che in base alla riforma verrebbero gravate di oneri eccessivi rispetto alle loro disponibilità.

Un'ultima riflessione. Occorrerebbe coordinare i lavori che riguardano il disegno di legge n. 2544 con quelli attualmente *in itinere*, per quanto riguarda la Conferenza intergovernativa per l'ordinamento dell'Unione europea. Naturalmente siamo a disposizione per trasmettere successivamente un documento relativo ai temi dell'indagine.

D'ONOFRIO (*UDC*). Sono lieto che i vostri interventi abbiano colto quello che noi riteniamo il punto fondamentale della proposta del Governo, cioè la prevista conclusione della lunga esperienza di due Camere con poteri paritari. È questo un problema politico complicato. È complicato stabilire di che cosa si occupa una Camera non più legata al rapporto di fiducia con il Governo, come la si elegge, quanto dura, da chi è composta. Il fatto che voi abbiate accolto questa innovazione come un elemento positivo nel quadro della transizione istituzionale italiana mi sembra un elemento da rimarcare. In qualità di relatore sul disegno di legge n. 2544 e sui provvedimenti connessi, condivido il vostro giudizio al riguardo. Altrettanto condivisibile ritengo sia la valutazione espressa riguardo alla tendenza che si intende affermare ad una velocizzazione del processo di formazione delle leggi, effetto appunto della fine del bicameralismo perfetto, cui non può però essere disconosciuto il merito di consentire un maggiore approfondimento della legislazione prodotta. Se si ritiene che oggi in Italia le leggi siano in numero eccessivo, evidentemente una maggiore velocità nell'approvare le leggi può comportare il rischio di una eccessiva produzione legislativa. Con riferimento a tale aspetto, sollecito i nostri ospiti a farci pervenire ulteriori contributi vista l'esigenza di approfondire le connessioni fra la proposta del Governo di un'unica Camera legislativa e le nuove competenze legislative attribuite ai consigli regionali, nell'ottica del completamento della riforma federalista.

Noi non riteniamo certo che il bicameralismo attuale sia da criticare dal punto di vista teorico e che sia preferibile avere una sola Camera, strada seguita del resto da altri Paesi molti decenni fa. L'Italia è rimasto il solo Paese – nell'ambito di quelli rientranti nello stesso panorama politico e culturale – che ha due Camere legislative, se si fa eccezione per alcuni stati dell'Unione europea e per gli Stati Uniti, il cui sistema istituzionale è però totalmente diverso. Però, per completare la riforma federale, riforma che comporta un'alta podestà legislativa regionale, prendiamo atto dell'esigenza di porre fine al bicameralismo nazionale.

Il completamento della riforma porta con sé l'attuazione del federalismo fiscale, la cui necessità è certamente sentita maggiormente dalle categorie collegate al mondo imprenditoriale. Si tratta di un aspetto di notevole rilevanza che non è presente nella riforma del Governo. Il trasferimento di competenze legislative alle Regioni e la scelta monocamerale impone però che contestualmente si risolva il problema dell'assegnazione di adeguate risorse agli enti locali titolari delle nuove funzioni.

Su questa materia, che implica ragionamenti alquanto complicati, gradiremmo valutazioni ulteriori rispetto alle molte già espresse nel corso dell'odierna audizione. Riteniamo necessario acquisire l'orientamento del mondo del lavoro e della rappresentanza sociale in quanto il nostro intento è quello di definire un nuovo assetto istituzionale partendo dalla proposta del Governo, ma non necessariamente sposandola in pieno.

Come avete rilevato, lo stesso ministro Bossi, essendosi reso conto dell'esigenza, riscontrata man mano che la proposta del Governo si è andata diffondendo nella percezione complessiva, ha espresso l'esigenza di aggiustamenti e modifiche anche radicali.

In questo quadro, le audizioni a cui stiamo procedendo non hanno un significato, per così dire, puramente rituale, essendo invece finalizzate, nell'ottica di conseguire il migliore risultato possibile, ad acquisire una maggiore conoscenza dell'impatto che i vari settori della società ritengono possa derivare dal nuovo assetto istituzionale. La nostra formale richiesta è che le diverse espressioni del sistema sociale, produttivo, e territoriale concorrano con le loro indicazioni alla definizione del nuovo assetto del nostro Stato, in particolare segnalando quali siano a loro giudizio i problemi che da esso potrebbero derivare.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli ospiti per il prezioso contributo che ci hanno fornito.

Dichiaro concluse le audizioni odierne e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,55.

