

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

23° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 DICEMBRE 2004

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente PASTORE

I N D I C E**Audizione dei rappresentanti dell'Unioncamere**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9		BETTONI	Pag. 4, 7
* D'ONOFRIO (UDC)	6		TRIPOLI	7

Audizione dei rappresentanti del Forum permanente del Terzo Settore

PRESIDENTE	Pag. 9, 15, 16		PATRIARCA	Pag. 10, 14, 15
* D'ONOFRIO (UDC)12, 14, 15		PROTASONI	16

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti 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 Democraticiana 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-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 Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Intervengono, per l'Unioncamere, il vice presidente Francesco Bettoni, accompagnato dal segretario generale Giuseppe Tripoli, dalla responsabile dell'ufficio legislativo Tiziana Pompei e da Daniele De Rita, per il Forum permanente del Terzo settore, il portavoce Edoardo Patriarca, accompagnato da Fabio Protasoni e Natalino Stringhini.

I lavori hanno inizio alle ore 11,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti dell'Unioncamere

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 del 25 novembre scorso.

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 si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi previste alcune audizioni, la prima delle quali è quella dei rappresentanti di Unioncamere. Sono presenti per l'Unioncamere, il vice presidente Francesco Bettoni, accompagnato dal segretario generale Giuseppe Tripoli, dalla responsabile dell'ufficio legislativo Tiziana Pompei e da Daniele De Rita, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito. Il presidente di Unioncamere, impossibilitato a venire in quanto influenzato, si è rammaricato telefonicamente per questo impedimento; senz'altro i presenti lo sostituiranno più che degnamente.

Come noto, l'indagine concerne i provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione. Sapete bene che è in corso una riforma costituzionale e quindi non occorrono premesse particolari; inoltre, siete certamente a conoscenza dell'attenzione che soprattutto il Senato – ma anche la Camera – ha avuto per l'istituto della sussidiarietà orizzontale, tendente a liberare, attraverso la semplificazione, l'attività privata da lacci e laccioli, esaltando e valorizzando il contributo di tutte le istituzioni spontanee (individui, famiglie, associazioni). In questo caso, ci interessiamo soprattutto del mondo delle imprese e delle loro forme di rappresentanza, volontaria o istituzionale, con riferimento in particolare alle autonomie funzionali, che sono lo sviluppo di questa filosofia presente nella riforma costituzionale.

Do senz'altro la parola al dottor Bettoni.

BETTONI. Signor Presidente, ringraziamo la Commissione per la possibilità che ci viene offerta di esprimere le nostre considerazioni su questo importantissimo tema. Devo ringraziare, in particolare, il presidente D'Onofrio, il sottosegretario Brancher e il ministro Calderoli per la collaborazione e la disponibilità che hanno dimostrato a portare avanti questa normativa, che per noi è di straordinaria importanza.

Vorrei iniziare il mio intervento con alcune considerazioni sulla nuova formulazione del sesto comma dell'articolo 118 della Costituzione, che non cito testualmente in quanto ritengo sia nota a tutti i presenti. Con l'indicazione espressa degli enti di autonomia funzionale, la nuova disposizione rende inconfutabile l'interpretazione dell'articolo 118, secondo la quale, in virtù del principio di sussidiarietà, per tutte le funzioni che non possono essere svolte dai soggetti privati, vanno preferiti gli enti più vicini agli ambiti sociali cui queste funzioni si rivolgono.

Dall'analisi letterale del testo si rileva che nella norma si usano due verbi, «riconoscono» e «favoriscono»: il primo (cioè «riconoscono») viene utilizzato dalla Costituzione per istituzioni che preesistono alla norma costituzionale. L'esplicito riconoscimento delle autonomie funzionali implica quindi, secondo il nostro punto di vista, l'impossibilità per ogni potere pubblico (statale, regionale o comunale) di intaccare l'attuale grado di autonomia delle Camere di commercio.

Il secondo verbo («favoriscono»), contiene invece un'altra implicazione, in forza della quale Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni sono chiamati a promuovere l'autonomia degli enti di autonomia funzionale. Ciò, a nostro avviso, ha principalmente due significati, il primo dei quali è che, per effetto del principio di sussidiarietà, in sede di distribuzione delle funzioni si deve riservare un trattamento «privilegiato» alle Camere di commercio, nel senso di preferirle agli enti territoriali in tutti quei casi in cui siano in grado di soddisfare meglio le esigenze per cui quelle competenze vengono previste. Questo perché riteniamo che le Camere di commercio debbano essere utili al sistema e ciò significa andare incontro alle esigenze delle imprese italiane, che sono oltre 5 milioni, per garantire loro un grado di competitività per tutti gli aspetti di promozione dello sviluppo dell'economia. Il secondo significato è che le funzioni attualmente esercitate dalle Camere di commercio non possono essere trasferite o devolute ad altri soggetti.

Tra l'altro, il legislatore, precisando nel nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione che l'ordinamento generale degli enti ad autonomia funzionale è definito con legge approvata ai sensi dell'articolo 70, primo comma, afferma la competenza esclusiva del legislatore statale sull'ordinamento generale delle Camere di commercio, offrendo così anche una risposta importante ad uno degli interrogativi più delicati aperti dalla riforma del 2001, sulla base della quale si potevano ipotizzare argomenti per un eventuale intervento legislativo delle Regioni sull'assetto organizzativo e sulle funzioni delle Camere di commercio. L'espressa previsione che l'ordinamento generale delle Camere di commercio spetta alla legge

statale elimina qualsiasi incertezza chiarendo così nel contempo, al di là di ogni possibilità di dubbio, l'esclusiva competenza dello Stato.

Analizzando poi nel merito il testo a nostra disposizione, appare chiaro il significato di altri due termini: «ordinamento» e «generale». Il termine «ordinamento» abbraccia l'organizzazione di un ente e, secondo le migliori interpretazioni, anche la disciplina delle funzioni; il termine «generale», ha la funzione di garantire alle Camere di commercio quello spazio di autonomia organizzativa che può assicurare loro la possibilità di inserire, sulla disciplina generale dettata dal legislatore nazionale, le norme caratterizzanti i loro rispettivi ordinamenti particolari. Sarà allora il legislatore ordinario statale, chiamato a disciplinare l'ordinamento generale, a dover altresì fissare il confine tra quel che deve essere generale, richiedendo un'unitaria disciplina nazionale, e quanto invece possa essere differenziato su scala camerale.

In questo scenario di progressiva legittimazione dei diversi soggetti in cui si articola sul territorio, il sistema camerale, fra tutte le autonomie funzionali, è oggi nella condizione, a nostro avviso, di porsi veramente come protagonista attivo dello sviluppo locale. Riteniamo che le Camere di commercio siano il luogo in cui la funzione e la titolarità di promozione e di sviluppo dell'attività imprenditoriale locale proviene direttamente dall'ordinamento statale, ma risulta all'atto pratico capace di interpretare e rappresentare gli interessi del sistema produttivo locale, in una logica di non sovrapposizione, né rispetto agli enti territoriali, né alle associazioni di categoria.

Il ruolo che oggi stanno svolgendo *in fieri* le Camere di commercio e il sistema camerale è fortemente attivo nella crescita e nello sviluppo dell'economia. Il sistema camerale è stato capace di adeguarsi ai tempi attraverso il sistema telematico, mediante un'organizzazione interna e un processo di modificazione culturale della dirigenza e della struttura degli attori camerali, che hanno portato a risultati importanti e significativi.

Posso ricordare qui anche l'esperienza di presidente di una Camera di commercio significativa come quella di Brescia, nella quale su 100.000 imprese sono già state distribuite oltre 40.000 *smart card*, secondo una logica di avvicinamento sempre maggiore al mondo delle imprese. Ricordo che 10 anni fa, quando presiedetti per la prima volta la Camera di commercio, vi erano file di utenti, di imprese che aspettavano il proprio turno per andare ad iscriversi. Malgrado l'iniziale dubbiosità di tutti gli ordini notarili e di altre categorie di professionisti questi utenti sono i primi, oggi, ad apprezzare il sistema telematico. L'ho ricordato solo perché crediamo di rappresentare, sul territorio e in connessione diretta con gli interessi superiori del Paese, un punto di riferimento estremamente importante che - ovviamente - ha dalla sua anche la condivisione di tali concetti.

Quando il presidente D'Onofrio ha assistito a una riunione del nostro comitato direttivo (che rappresenta l'Italia, per così dire, in tutti i suoi aspetti), credo che abbia avuto la chiara testimonianza della condivisione dei concetti che noi qui, oggi, abbiamo espresso e rappresentato.

Vi ringraziamo davvero della disponibilità che avete avuto ad ascoltarci.

* D'ONOFRIO (*UDC*). Più che una domanda, vorrei sentire una vostra valutazione su quanto segue. In sede di esame, da parte del Senato, del testo licenziato dalla Camera dei deputati, per la prima volta (forse l'avremmo dovuto fare in precedenza) abbiamo molto accentuato l'importanza dell'articolo 118, attribuendogli un valore fondamentale rispetto all'intero schema di riforma costituzionale. L'articolo 118 affronta varie questioni. Vorrei sapere che spiegazione date di un comportamento che noi stentiamo a capire bene e che è stato adottato nei confronti di questa riforma.

Dico questo anche alla luce della nuova organizzazione delle Camere di commercio, che da qualche anno è meno burocratica ed è più sociale, dal punto di vista della rappresentatività. Le camere, quindi, tendono oggi a rappresentare il mondo produttivo (commercio, artigianato, industria e agricoltura) perché gli organi camerali nascono da queste associazioni, in qualche misura autoregolamentate, come organizzazioni della società specificamente orientate nel senso della produzione o della distribuzione dei beni: quindi, non si tratta di organizzazioni politiche della società, ma corporative nel senso che rappresentano singoli corpi della società.

Il nuovo testo dell'articolo 118, scritto qui al Senato in sede di prima lettura e confermato dalla Camera (che lo ha forse meglio esplicitato dal punto di vista linguistico, ma ha lasciato invariata la sostanza), si compone sostanzialmente di una affermazione di tipo generale di ordine costituzionale: la cosiddetta sussidiarietà istituzionale, in base alla quale le funzioni sono originariamente degli enti più piccoli e poi, a mano a mano, «salgono» verso il centro. E' un principio acquisito da tempo: la sussidiarietà istituzionale, anche se non così denominata, di fatto è all'interno dell'esperienza concreta italiana da alcuni anni a questa parte. Anche il lavoro della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema aveva prodotto un testo in cui si diceva che la Repubblica è costituita di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato, rovesciando il modello istituzionale che abbiamo ereditato molti anni fa.

Pertanto la novità del nuovo testo dell'articolo 118 non è tanto la sussidiarietà istituzionale che, come ho detto, esisteva già, quanto l'aver affermato che tutte le formazioni della società (la famiglia, le corporazioni, le società per azioni oltretutto le sue varie forme organizzative) preesistono all'ordinamento che le promuove; perciò abbiamo usato il termine «riconoscono». Sottolineo che il termine «riconosce» si trova già nell'articolo 2 della Costituzione e, per quanto riguarda in particolare le autonomie locali, nell'articolo 5 della Costituzione stessa. In base a questa novità così radicale si può affermare sia l'ipotesi del cosiddetto Stato minimo, sia quella dello Stato più leggero, ridotto: questa è una norma a fondamento culturale, per esempio, della politica delle tasse. (Ora, però voglio evitare polemiche aggiuntive).

Vorrei quindi sapere per quale motivo le organizzazioni della società, che parlano a nome delle categorie interessate, si sono tutte espresse in modo contrario al testo della riforma, che pure afferma questo riconoscimento. Penso a Confindustria, a Confapi, alla CISL, alla UIL e alla CGIL. A vostro avviso, perché mentre da una parte le organizzazioni della società sembrano orientate a ritenere importante questa norma e a riconoscerne la necessità, dall'altra parte non ritengono di considerarla come un punto fondamentale del nuovo ordinamento? Questo è uno snodo molto più importante delle altre due questioni che hanno attratto molto l'attenzione, il cosiddetto federalismo e il cosiddetto premierato: certo si tratta di due questioni molto delicate, che rappresentano una discontinuità rispetto al modello organizzativo e politico dello Stato, nessuna delle quali è però neanche lontanamente importante quanto il nuovo testo dell'articolo 118.

Mi chiedo dunque per quale ragione, mentre le Camere di commercio sembrano cogliere la novità che propone questo articolo, le altre grandi organizzazioni della società non sembrano coglierla o quanto meno la considerano non accettabile. Voi rappresentate l'attività produttiva e non altri soggetti; dopo di voi abbiamo invitato in Commissione i rappresentanti del cosiddetto terzo settore (che è un'altra cosa) e sentiremo anche la loro opinione. Voi però rappresentate categorie produttive organizzate, i cui esponenti, in quanto agricoltori, commercianti e sindacati, si dichiarano contrari. Vorrei capire questa contraddizione, per comprendere meglio la valenza del tipo di soluzione che stiamo proponendo.

BETTONI. Signor Presidente, svolgo una piccola chiosa finale: sugli aspetti più reconditi della questione risponderà il segretario generale.

Per noi ed anche per le imprese che rappresentiamo è importantissimo che questa riforma venga approvata. Riteniamo che sia una importante modernizzazione dell'attuale sistema costituzionale, oltre a costituire un passaggio epocale per le imprese, perché proprio di questo si tratta e ciò vale anche per le Camere di commercio. È una risposta al sistema delle imprese che chiedono istituzioni di riferimento più vicine ai loro bisogni, come sono appunto le autonomie funzionali. Questa è la nostra concezione, oltre tutto – come ho detto – condivisa a livello nazionale. Dopodiché, il motivo per cui altri non sono così entusiasti come noi – mi perdoni la battuta – bisognerebbe chiederlo a loro. Però siccome il segretario generale delle Camere di commercio è bravo, legge anche nel pensiero e ascolta le motivazioni degli altri, lascio a lui la parola.

TRIPOLI. La questione è davvero delicata ed importante: credo che si possa dire che il passaggio strategicamente decisivo di questa riforma costituzionale sia, come ha detto il presidente D'Onofrio, il ribaltamento di un modo tradizionale di vedere i rapporti tra l'apparato pubblico (statale, regionale, locale e così via) e – invece – la parte della «società civile» (come si usa dire, con una espressione che non mi piace, ma che esprime

quello che non è Stato), ovverosia la realtà delle persone, delle associazioni e delle aggregazioni.

Faccio riferimento ad una riflessione che abbiamo approfondito, come Unioncamere, a partire dalla relazione svolta in assemblea dal presidente Sangalli. Il nostro presidente ha collegato la riforma fiscale, l'abbattimento fiscale che il Governo ha già proposto al Parlamento (e penso si appresti a sostenere nelle Aule parlamentari in sede di discussione del disegno di legge finanziaria), con la questione della sussidiarietà. Noi abbiamo fatto un collegamento, sulla base del quale – poi – credo di poter rispondere in modo specifico alla domanda posta dal presidente D'Onofrio: abbiamo sostenuto, sostanzialmente, che la riduzione del fisco è un passaggio importante – discutendo solo di aspetti economici – per tenere alti i ritmi della crescita, perché ormai è inoppugnabile che nei Paesi con tassazione più elevata i ritmi della crescita sono certamente più lenti. Quindi, questo legame che gli economisti, gli econometristi e i macroeconomisti dettano nelle dimensioni del rapporto tra riduzione fiscale e crescita del PIL, attraverso l'incremento dei consumi, rappresenta senza dubbio un passaggio importante.

Come dicevo, abbiamo collegato la necessità di questo passaggio – che comunque va fatto – all'esigenza di realizzare attraverso la sussidiarietà una riforma in tanti campi che riguardano la vita civile sia dei cittadini sia delle imprese, onde evitare una riduzione dei servizi offerti ad entrambe le categorie. Questo è quello che l'applicazione e soprattutto l'utilizzazione sistematica della sussidiarietà in vari campi dell'attività civile ed economica, di politica sociale o economica consente di realizzare. Infatti, laddove la sussidiarietà diventa un criterio attivo di rapporto tra l'istituzione pubblica, la società e le articolazioni sociali si registra sempre una riduzione del costo dei servizi a carico dell'ente pubblico, senza una riduzione qualitativa degli stessi.

Vi è il coinvolgimento delle energie private in termini non solo di risorse economico-finanziarie messe a disposizione ma anche di mobilitazione delle risorse intellettuali e professionali che si verificano nella società. Il passaggio è però delicatissimo, essendo stati abituati dal sistema legislativo di questi anni ad avere dallo Stato, dall'ente pubblico in generale, molto spesso la soluzione di problemi che avvertiamo come un'esigenza di servizi sia come cittadini sia come imprese.

Il principio di sussidiarietà, così come formulato e ben articolato nel nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione, può consentire quella riduzione del peso pubblico degli enti pubblici, dello Stato, e via dicendo, senza far venir meno contemporaneamente la qualità e la funzionalità dei servizi messi a disposizione dei cittadini e delle imprese. Tale passaggio richiede però un cambio, come si suol dire, culturale della visione di questi fenomeni.

Esprimo un'opinione del tutto personale, perché bisognerebbe chiedere a chi avanza altre argomentazioni di esplicitare in modo più chiaro ed evidente la radice delle stesse. A mio giudizio, il passaggio difficile da compiere consiste nel ribaltamento culturale che la sussidiarietà im-

plica. Penso al ribaltamento che il Presidente indicava come più evidente nel caso della funzione amministrativa. Ormai è difficile che qualcuno affermi che la funzione amministrativa è opportuno che appartenga allo Stato, salvo i casi eccezionali in cui viene attribuita alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Nel caso dei servizi pubblici per i cittadini ma anche per le imprese questo ribaltamento culturale ancora non vi è stato.

Ciò determina un'adesione di principio ai termini della sussidiarietà ma una resistenza di fatto ai vantaggi che la non sussidiarietà in questi anni ha messo a disposizione. Per questo motivo, condivido profondamente l'affermazione che lei faceva, presidente D'Onofrio. Da tutto il sistema camerale e da tutta la compagine che attraverso le Camere di commercio si connette all'economia reale (e che è ben più vasta, articolata e territorialmente diffusa) spesso si esprimono su questi temi voci più significative sui *media*. Le Camere di commercio significano l'esigenza di realizzare, per quel che riguarda l'economia e le imprese, la rivoluzione, il ribaltamento culturale, politico e istituzionale che la sussidiarietà implica. Per questo motivo, reputiamo tale passaggio fondamentale.

Coinvolgiamo le imprese laddove si devono definire i modelli e i livelli di adesione in termini contributivi alle Camere di commercio, affinché dalle loro proposte nasca la definizione dell'eventuale partecipazione quantitativa. Facciamo ciò perché dal basso, ricorrendo ad un'espressione simbolica, cioè dalla realtà delle imprese e dalla vita delle associazioni delle imprese sul territorio si costruiscano il fabbisogno e le modalità con cui rispondere in termini finanziari a tale fabbisogno.

La sussidiarietà vissuta ci porta ad affermare che il problema profondamente radicato è quello di un ribaltamento culturale. Non intendo con ciò sostenere che non vi siano tantissimi casi – non dico eccezioni – in cui questo passaggio vi è già stato o si sta verificando in termini positivi a livello nazionale e regionale, laddove la sussidiarietà è vissuta più positivamente, essendo diventata un principio effettivamente applicato e attuato nella legislazione.

PRESIDENTE. Quest'interlocuzione è stata estremamente utile ai fini della comprensione del nuovo dettato costituzionale e della portata di questa piccola parte normativa, che è stata invece sottovalutata ma alla quale la Casa delle libertà attribuisce molta importanza.

Ringrazio i rappresentanti dell'Unioncamere che oggi hanno fornito un contributo molto prezioso al lavoro della nostra Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

(I lavori, sospesi alle ore 11,40, sono ripresi alle ore 11,45).

Audizione dei rappresentanti del Forum permanente del Terzo Settore

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione dei rappresentanti del Forum permanente del Terzo settore.

Sono presenti il portavoce del Forum Edoardo Patriarca, accompagnato da Fabio Protasoni e Natalino Stringhino, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Credo già conosciate le tematiche che stiamo affrontando nell'ambito di questa indagine conoscitiva. In particolare, per quanto riguarda il Terzo settore, la vicenda relativa alle modifiche proposte inerenti al tema della sussidiarietà rafforzato dalla nuova formulazione dell'articolo 118 della Costituzione credo sia molto importante.

Cedo ora la parola al dottor Patriarca, portavoce del Forum permanente del Terzo Settore.

PATRIARCA. Innanzi tutto, la ringrazio signor Presidente per l'invito rivoltoci.

Passo ora ad illustrare i punti che, a nostro parere, meriterebbero un approfondimento rispetto al progetto di legge di revisione costituzionale in esame che per noi è strategico ed importante, dal momento che si qualifica come un progetto di tipo federale. Se poi lo riterrete opportuno consegneremo agli atti la nostra nota di osservazioni.

Crediamo che il nuovo disegno del Senato federale costituisca davvero l'occasione per integrare nella direzione indicata la capacità di rappresentanza del Parlamento. Da una breve ricerca da noi effettuata, è risultato che già nel 1947 alcuni autorevoli costituenti avevano espresso favore per una seconda Camera che fosse rappresentativa delle formazioni sociali. Questo tema è indicativo di come oggi si possa meglio rappresentare e dare quindi spazio alla sussidiarietà orizzontale già riconosciuta nella riforma costituzionale del 2001. Si tratta di un'occasione importante, che rappresenta per noi la chiave di lettura del progetto di legge di revisione costituzionale. È importante perché l'esperienza del CNEL in questo senso non ha dato frutti poiché non ha dato spazio alla costituzionalizzazione delle formazioni sociali; davanti ai nostri occhi abbiamo le difficoltà che lo stesso CNEL, dal momento in cui è nata la Repubblica, ha incontrato nel rappresentare e dare voce alla sussidiarietà orizzontale.

Sulla riforma del Senato federale la prima indicazione che ci sentiamo di offrire (comprendendo quanto sia arduo immaginare una presenza nel Senato federale delle formazioni sociali) è quella di dare maggiore rappresentatività alle articolazioni territoriali, cioè alle Regioni e agli enti locali. Ci pare questo un passaggio di grande rilievo che darebbe, noi crediamo, al nostro Paese un incremento della qualità democratica e della rappresentanza sociale. Un Senato federale, quindi, che veda più decisamente rappresentate Regioni ed enti territoriali.

Nel disegno di legge in discussione al Senato e già approvato dalla Camera dei deputati mi pare che l'intento di valorizzare maggiormente le rappresentanze degli enti territoriali non sia fortemente indicato; noi, anzi, al riguardo notiamo alcuni elementi di criticità. Il primo riguarda la rigidità dei requisiti necessari per l'eleggibilità a senatore, che ci paiono poco legati all'espressione delle articolazioni territoriali; forse, andrebbero meglio perfezionati affinché il senatore possa essere eletto nel Senato fe-

derale. Infatti a noi sembra che il legame dell'eletto con il suo territorio sia troppo debole e vada rafforzato. Allo stesso modo ci pare anche debole prevedere una mera partecipazione alle attività del Senato, quindi senza diritto di voto, dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. Anche questo, a nostro avviso, rappresenta un elemento di debolezza rispetto all'immaginare il Senato federale come luogo delle rappresentanze degli enti regionali e locali.

Neppure il principio di coordinamento e di reciproca conformazione tra Senato e autonomie locali, previsto nel nuovo articolo 127-ter, riesce a colmare queste carenze perché anche questo, a nostro parere, è troppo debole e poco coraggioso. Allo stesso modo ci pareva interessante ma al tempo stesso debole la costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali quale organo di raccordo tra Regioni ed enti locali; è importante che tale organo venga costituzionalizzato ma, anche in questo caso, lo si riduce ad organismo di consultazione.

Crediamo che vada rafforzato con maggiore decisione il tema delle rappresentanze delle autonomie locali nel Senato federale, che a noi sta a cuore. Crediamo inoltre che vada realizzato con più determinazione il disegno che le due Camere siano rette da diversi principi di rappresentanza.

Riassumendo, dunque, i punti fondamentali sono il Senato federale e una maggiore attenzione alla rappresentanze degli enti territoriali che vivono a fianco dei cittadini (Regioni, Province e Comuni); in questo modo meglio si rappresentano le formazioni sociali che sono parte costitutiva del processo democratico e partecipativo della nostra Repubblica. Il Senato federale, così come viene proposto, mi pare sia poco coraggioso.

Il secondo spunto di riflessione che voglio proporvi riguarda il modello di *governance* pubblica. Intravediamo con preoccupazione il marcato processo di verticalizzazione dei processi decisionali (ci riferiamo alla superiorità gerarchica che il progetto affida al Primo Ministro rispetto alla compagine collegiale del Governo). Un altro elemento di preoccupazione può essere individuato nel condizionamento che il Governo medesimo può esercitare sul Parlamento riguardo i casi di scioglimento anticipato e le «disposizioni anti-ribaltone» che, pur essendo serie e legittime per evitare quello che è avvenuto negli anni precedenti, tendono, a nostro parere, ad ingessare troppo il Parlamento, costringendolo ad un fotografia della realtà che emerge dalle elezioni. A noi pare che, invece, il processo di confronto e mediazione sia un elemento fondante dell'agire politico. Lo sottolineo ancora: queste norme, in qualche maniera, costringono a una fotografia di quanto emerge dalle elezioni, non consentendo quei momenti importanti di confronto, dialogo e convergenza sulle priorità. Crediamo che la mediazione sia lo spazio specifico della politica; evidentemente parliamo della Mediazione (e sottolineo con la «M» maiuscola), non di quella a basso livello.

La terza nota che a noi pare importante riguarda il nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione, che condividiamo; in particolare, ci pare condivisibile l'intento di sottolineare la precedenza delle formazioni sociali. Tuttavia, anche a questo riguardo chiediamo se sia possibile effettuare

un riferimento più chiaro alla categoria delle formazioni sociali, chiediamo cioè di perfezionare ancor di più la riformulazione dell'articolo 118.

Un'ultima considerazione che vogliamo svolgere – anche in questo caso con una nota di preoccupazione – concerne l'eccessivo peso della componente politica che intravediamo nella proposta di nuova composizione della Corte costituzionale. È vero che tale peso viene bilanciato da criteri di votazione che esigono maggioranze qualificate, però ci pare che l'equilibrio fissato dalla Costituzione vigente tratteggi meglio il ruolo di sintesi e garanzia che hanno avuto sempre sia la Corte costituzionale, sia la Presidenza della Repubblica. Ci pare che questo profilo di sintesi e garanzia venga indebolito.

Non da ultimo, a nome delle 100 organizzazioni che fanno parte del Forum, formuliamo l'auspicio che si recuperi il clima costituente. Infatti, crediamo che la revisione della Carta costituzionale richieda un clima diverso, di maggiore convergenza tra le forze politiche e tra queste, il Parlamento e la società civile italiana. Sarebbe opportuno che questo tema vedesse maggiormente coinvolte quelle formazioni sociali che danno sponda e gambe alla sussidiarietà orizzontale, ormai riconosciuta nella Carta costituzionale.

Riteniamo che la Carta costituzionale sia davvero il Patto su cui si regge la convivenza, e che tale Patto vada stipulato a grande maggioranza. Abbiamo ritenuto all'epoca improvvida la scelta del Centro-sinistra di far votare negli ultimi mesi della legislatura la modifica costituzionale dell'articolo 118 e non solo; riteniamo oggi improvvida la scelta di procedere a colpi di maggioranza. Auspichiamo quindi che vi sia un clima più positivo nel Parlamento e, se possibile, che si apra un confronto serio. Troverete le sponde e gli alleati giusti, con le associazioni italiane di società civile, che su questi temi hanno maturato una riflessione seria e sono disponibili ad un confronto, a sostenere un percorso di maggiore condivisione anche per favorire un clima costituente, decisamente meno conflittuale e più positivo.

Erano queste le indicazioni che intendevamo a consegnarvi. Ovviamente, siamo disponibili a continuare il confronto secondo le modalità che riterrete più opportune.

* D'ONOFRIO (*UDC*). Accolgo con piacere l'affermazione in base alla quale la cosiddetta sussidiarietà orizzontale è considerata una scelta fondamentale dell'ordinamento. Vorrei però capire meglio un aspetto della questione. Intanto, ci stiamo riferendo ad una mancata attuazione: la Costituzione del 1947 conteneva una premessa che non è stata sviluppata, e 60 anni di mancata attuazione non sono certo irrilevanti rispetto ad una norma costituzionale fondamentale come l'articolo 2 della Costituzione.

Sarebbe interessante sapere se avete svolto una riflessione sul perché non sia mai stata attuata quella norma costituzionale. Nell'ambito di una valutazione del Terzo settore che riconosce e rileva con piacere questa novità del Titolo V, che risale al 2001 ma che oggi è ancora più accentuata, mi domando se vi siete chiesti perché a questo principio non sia stata data

attuazione nonostante siano trascorsi oltre 40 anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Peraltro, interesserebbe capirlo anche in vista della novità costituzionale della riforma.

Per la verità, il testo dell'articolo 118 contenuto nel Titolo V riteniamo non sia lo stesso rispetto a quello elaborato nel disegno di legge all'esame del Senato e vorrei capire se voi, come espressione della società organizzata, notate una differenza. Fermo restando che l'articolo 118 vigente dà attuazione a questo principio per la prima volta dopo quaranta-quattro anni (e vorrei capire perché non è stato fatto prima), come mai le altre organizzazioni sociali, non dico sono d'accordo, ma non colgono questa novità? Voi l'avete colta e mi fa piacere, ma penso ad esempio ai sindacati e a Confindustria.

L'articolo 118 vigente prevede che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini (...)». Vale a dire che sono questi soggetti a dover promuovere iniziative favorevoli: non c'è ancora l'autonomia organizzativa della società; c'è ancora il primato ossessivo del pubblico sulla società.

Nell'articolo 118 proposto con il disegno di legge 2544-B abbiamo adottato una formula come quella dell'articolo 2 della Costituzione, prevedendo che tali istituzioni «riconoscono e favoriscono». Ciò sta a significare che si ritiene – ce lo auguriamo – che queste organizzazioni della società nascano per conto loro e non che siano promosse da Comuni, Province e Regioni; esse esistono per autonoma iniziativa e vengono quindi riconosciute e favorite.

Vorrei sapere se si rileva una differenza tra l'utilizzo di un termine o dell'altro oppure no e, se sì, quale sia. Infatti, su questo punto vi è stato un grande scontro ideologico con l'opposizione e vorrei capire se tale scontro deve essere mantenuto oppure no, anche a costo di tornare alla formulazione del 1947 o del 2001. Occorre capire se la svolta radicale che noi intendiamo porre dicendo che si riconosce l'autonomia organizzativa della società è cosa comprensibilmente nuova anche rispetto al testo del Titolo V vigente, che è invece ancora tutto basato su una sorta di «idolatria del pubblico».

Secondo la vostra esperienza, le vostre organizzazioni nascono a prescindere dall'iniziativa del settore pubblico o soltanto grazie a questa? Se il settore pubblico non si attiva, queste organizzazioni esistono per conto proprio o no? Noi abbiamo scritto la nuova formulazione dell'articolo 118 ritenendo di sì, per cui abbiamo pensato occorresse utilizzare il termine «riconoscono», come nell'articolo 2 della Costituzione, diversamente dal Titolo V vigente, che non prevede il riconoscimento.

Questo punto è stato trascurato totalmente nel corso della prima lettura del testo costituzionale, ovviamente molto più centrata su aspetti quali il carattere rappresentativo o meno del Senato federale, la Corte costituzionale, il Governo (questioni tutte collegate tra loro); tuttavia, noi percepiamo questo punto come una svolta anche rispetto al Titolo V vigente. Se così non fosse, si può tornare alla formulazione attualmente vigente, anche se crediamo si tratti di una novità notevole.

PATRIARCA. Mi scuso, ma vorrei leggere testualmente il testo che abbiamo preparato e che consegneremo agli atti della Commissione per chiarire la nostra posizione, che va proprio nella direzione cui lei ha accennato: di seguito ne do lettura, perché lo abbiamo costruito con pazienza, cercando di usare i termini propri; peraltro, mi riferisco al punto che lei citava ora, in modo da dar conto anche della nostra posizione ufficiale. «Con riferimento all'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, così come novellato, appare condivisibile l'intento di sottolineare la precedenza delle formazioni sociali, così come il rilievo finalmente conferito alle autonomie funzionali, che colma una lacuna cui non aveva posto rimedio la revisione costituzionale del 2001»; a questo, aggiungiamo quanto segue: «forse non sarebbe inutile operare nell'articolo 118 un richiamo espresso alla categoria delle formazioni sociali, proprio per sottolineare che il *favor* costituzionale va soprattutto verso quelle forme di iniziativa che siano solidarmente ispirate».

D'ONOFRIO (UDC). Questo è importante.

PATRIARCA. Quindi, noi, in qualche modo, vi chiediamo di completare l'articolo 118.

D'ONOFRIO (UDC). Nella stesura del nuovo testo dell'articolo 118 abbiamo fatto un passo in avanti, ma abbiamo mantenuto una formulazione che può avere più di un senso prevedendo quanto segue: «riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati». Nel termine «associati» sono ricomprese anche le formazioni sociali, che però possono anche essere cosa diversa da una semplice associazione. Non sarebbe male, allora, ripetere la formula «formazione sociale», contenuta nell'articolo 2 della Costituzione, per far capire che c'è una discendenza diretta, anche linguisticamente parlando, tra le due norme: questo è il senso del discorso. Si tratta di capire che se si realizza un inveroamento costituzionale di quel principio fondamentale, sarà proprio quello a sorreggere il modello che noi costruiamo, il che ovviamente può poi comportare che, come lei ha detto, questo riconoscimento di formazioni sociali possa non limitarsi all'affermazione di principio. Cosa sono le consulte delle autonomie locali, se non anche questo? Cosa è il Senato federale, se non anche una diversa legittimazione da quella di partito? Cos'è la tendenza monocratica del Governo, se non c'è anche una mediazione di alcune formazioni sociali che diventano protagoniste? Insomma, o l'articolo 118 della Costituzione diventa una norma chiave dell'intero sistema (e allora permea tutto) o rimane – per così dire – relegato in un angolo.

Questo è il senso del discorso che mi sembra di aver compreso. Nel suggerimento di completare l'aspetto linguistico c'era anche un rafforzamento di altre parti che non sembrano figlie di questa cultura. È così? Vorrei capire se avevo compreso bene.

PATRIARCA. Sì.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere (anche al relatore, forse, è sfuggito, in questo momento) che la Camera, proprio in tema di sussidiarietà, ha inserito la formula, non peregrina e non secondaria, secondo cui questo *favor*, per così dire, all'autonomia dei cittadini e delle associazioni si realizza anche attraverso misure fiscali. Questo fa comprendere l'attenzione che si ha verso un futuro possibile: attraverso una defiscalizzazione di un certo tipo di cooperazione nei riguardi di questi settori che nascono dalla società civile si possa produrre un fiorire ancora maggiore di queste attività che noi riteniamo assolutamente positive.

* D'ONOFRIO (*UDC*). Noto che dal punto di vista del Consiglio delle autonomie locali la Camera ha innovato in modo significativo. Infatti mentre anche noi, al Senato, lo avevamo previsto come organo di consultazione, la Camera prevede che il Consiglio delle autonomie locali è «organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali». Non si può andare molto oltre per evitare di invadere l'autonomia statutaria delle Regioni; però prevedere consultazione, concertazione e raccordo è immaginare qualcosa di più della semplice consultazione, che è già una categoria indicata. Occorre ora comprendere cosa significhino concertazione e raccordo. Da questo punto di vista, nell'elaborazione degli statuti regionali, si potrebbe dar corpo a formulazioni che non siano soltanto di attività consultiva. Dico: «si potrebbe» poiché abbiamo difficoltà ad immaginare una potestà costituente dello Stato che definisca le modalità organizzative anche delle Regioni; però prevediamo quelle tre funzioni e indichiamo gli statuti regionali come fonte che poi le dovrà disciplinare, mentre all'origine era prevista solo la consultazione. Noto che c'è un desiderio di far contare di più queste consulte delle autonomie locali: questo è il senso della discussione. Quanto sarà questo di più non lo so, ma qui – ripeto – sono previsti consultazione, concertazione e raccordo.

Lo sottolineo per intendere che ho l'impressione che sia difficile per noi aggiungere qualcosa senza invadere l'autonomia statutaria regionale. Si potrebbe rendere, in qualche modo, comprensibile che non si tratta soltanto di pareri, che peraltro comunque contano qualcosa: dipende da come i pareri si inseriscono nel procedimento legislativo (prima, dopo, durante, con maggioranze rafforzate e così via). Insomma, c'è tutta una serie di possibilità. Comunque, intendevo rilevare che la Camera, su questo, aveva indicato un percorso molto più stringente di quello che avevamo previsto noi al Senato.

PATRIARCA. Noi lo abbiamo percepito come un segnale di debolezza, perché non spinge le Regioni a legiferare nella direzione di non ridurli semplicemente ad organismi di mera consultazione. Infatti il rischio è che si lanci un segnale di debolezza e che questo, quindi, non provochi una reazione positiva da parte delle Regioni per evitare che questi organismi siano solo organi di consultazione. Ecco la nostra preoccupazione.

PROTASONI. Come avete ben sottolineato, la questione dell'articolo 118 è particolarmente importante per noi. Rispondendo alla domanda del presidente D'Onofrio circa il motivo per cui quel principio non è stato applicato per oltre 40 anni, rilevo che ovviamente c'è un problema di cultura politica. L'esame di merito sul modo in cui i nostri governanti hanno attuato gli elementi di principio della Costituzione appartiene alla storia del Paese, ma bisogna anche considerare come la cultura politica si è evoluta. Crediamo che l'esperienza del Terzo settore, che ha 10 anni, possa dire qualcosa e proporre alcuni elementi, anche culturali, dei quali forse la politica, e non tanto le istituzioni, ma tutti voi e tutti noi insieme dovremmo provare a farci carico.

Non so quale sia l'elemento di dibattito che ha occupato la Commissione e forse anche la Camera intorno alla questione del riconoscimento. È evidente che per noi l'elemento di riconoscimento (che peraltro c'è stato, per quanto riguarda il *forum* come parte sociale, negli ultimi 10 anni, da parte dei Governi e che sta, pian piano, anche prendendo corpo nelle Regioni e negli altri enti decentrati) è fondamentale. Lo è, però, in relazione ad una definizione (appunto, questa) che varrebbe la pena qui di approfondire: cosa sono questi corpi intermedi, come si distinguono e in relazione a cosa? Credo che non possa che essere il bene comune. Infatti la formazione sociale che assume in sé una responsabilità pubblica è il Terzo settore; altre formazioni sociali che non hanno questo spirito, che hanno altre «*mission*» assolutamente legittime sono cosa diversa e forse non dovrebbero ottenere lo stesso favore e lo stesso riconoscimento da parte delle istituzioni. Ho detto «lo stesso favore» perché un'altra forma di riconoscimento, un'altra forma di considerazione, magari in altre parti della Costituzione, sarebbe ovviamente possibile. Ma questa differenza, per noi, è sostanziale. Il Terzo settore si assume una responsabilità pubblica, né più né meno come le istituzioni, evidentemente con altre forme e responsabilità di merito, ma con lo stesso spirito (se mi passate questo esempio).

PRESIDENTE. Rimaniamo in attesa del vostro documento, che poi consegnerete agli atti della Commissione.

Vi ringraziamo per la presenza e per la disponibilità.

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

I lavori terminano alle ore 12,20.