



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

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

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

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

155<sup>a</sup> seduta: mercoledì 28 maggio 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

**I N D I C E****Audizione di esperti, di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali e di Confindustria**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 10 e <i>passim</i>	* D'ALOIA . . . . .	Pag. 7, 16
CALDEROLI ( <i>LN-Aut</i> ) . . . . .	6	FASSINO . . . . .	22
* PAGLIARI ( <i>PD</i> ) . . . . .	15	* MACCAFERRI . . . . .	18
		MARONI . . . . .	6
		* PORTALURI . . . . .	10, 17

---

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

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

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

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Regione Lombardia, Roberto Maroni, Presidente, accompagnato da Luca Dainotti, Dirigente dell'Unità organizzativa riforme istituzionali e riordino degli enti territoriali della Presidenza; per Confindustria, Gaetano Maccaferri, Vice Presidente per le Politiche regionali e semplificazione, accompagnato da Antonio Matonti, Direttore Affari legislativi, Rocco Cifarelli, Direzione Affari legislativi, Giuseppe Urbano, Direzione Affari legislativi, Francesca Francario, Direzione Relazioni esterne, Chiara Papaduli, Direzione Relazioni esterne; per l'ANCI, Piero Fassino, Presidente, accompagnato da Veronica Nicotra, Segretario Generale; il professor Antonio D'Aloia, il professor Pier Luigi Portaluri.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di esperti, di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali e di Confindustria**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge costituzionale di revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso 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.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, di Confindustria, nonché di esperti.

Interverrà anzitutto il Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni. Proseguiremo poi con l'intervento dei professori Antonio D'Aloia e Pier Luigi Portaluri, del vice presidente per le politiche regionali e semplificazione di Confindustria, Gaetano Maccaferri e del presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), Piero Fassino.

Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti.

Do quindi la parola al presidente Maroni.

*MARONI.* Signora Presidente, questa mattina le Regioni hanno presentato una serie di proposte emendative al testo del Governo. Vorrei sottolineare alcuni punti, che stanno particolarmente a cuore a me, come Presidente della Regione Lombardia, e alla Regione che rappresento. Parto da una considerazione di fondo, facendo riferimento al disegno di legge presentato dal Governo: mi pare che ciò che ispira il testo sia un atteggiamento punitivo nei confronti delle Regioni, che non è assolutamente condivisibile. Mi rifaccio ad un'intervista rilasciata dal ministro Boschi qualche settimana fa, in cui la rappresentante del Governo afferma: «Taglierò i poteri delle Regioni».

Come Regioni, e naturalmente come Regione Lombardia, siamo favorevoli alla riforma: vogliamo un sistema più efficiente, che spenda meglio i soldi pubblici e che però sia rappresentativo dei vari livelli di governo – i Comuni, le Regioni, lo Stato e il Governo centrale – con una riorganizzazione dell'area intermedia tra Comuni e Regioni. Parlo a nome di una Regione che, essendo composta da 10 milioni di abitanti, non può non avere dei livelli intermedi, per rendere più efficiente il servizio ai cittadini. La Regione deve avere un mandato popolare, che non può essere semplicemente quello di diventare esecutore del potere centrale. Mi pare invece che nel disegno del Governo lo schema sia proprio questo: le Regioni tornano agli anni Settanta, quando – come i membri della Commissione ricorderanno – il Consiglio regionale approvava le leggi, ma queste entravano in vigore solo se promulgate dal commissario del Governo. Questo decadimento della Regione a livello amministrativo rappresenta una proposta, un'idea, un progetto, che noi contrastiamo fortemente.

Detto questo in premessa e garantita la presenza delle Regioni a fianco del Parlamento e del Governo per una riforma che si ispiri ai principi della sussidiarietà e del federalismo, ricordo nuovamente le proposte depositate dalle Regioni. Personalmente sottoscrivo in pieno i contenuti dell'ordine del giorno a firma del presidente Calderoli.

Per me, naturalmente, quello sarebbe il testo ideale. Desidero dunque enunciare brevemente alcuni punti, che riteniamo fondamentali. Il Senato delle autonomie va benissimo: secondo me e secondo la Regione Lombardia, esso deve essere composto da senatori regionali, eletti in ciascuna Regione, in proporzione alla popolazione, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale. È necessario escludere la presenza di senatori a vita di nomina presidenziale: se quello che stiamo proponendo è un Senato delle autonomie tale deve essere, e non può essere per una parte Senato delle autonomie e per un altro parte qualcosa di diverso.

Riteniamo opportuno che anche il Senato delle autonomie giudichi dei titoli di ammissione dei propri componenti e che siano previste anche per i suoi membri le garanzie di cui all'articolo 68 della Costituzione. Credo sia opportuno prevedere che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere, non solo per le leggi di revisione della Costituzione e per le altre legge costituzionali, ma anche per le leggi che disciplinano il *referendum* popolare, per quelle che autorizzano la ratifica

dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, per le leggi di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione e per tutti i casi in cui la Costituzione prevede espressamente il concorso paritario dei due rami del Parlamento. Ritengo utile che si preveda, corrispondentemente all'elenco delle materie di competenza esclusiva statale, un elenco di materie di competenza esclusiva regionale, come previsto nell'ordine del giorno a firma del presidente Calderoli. Ritengo utile che, tra le materie di esclusiva competenza regionale, siano inseriti anche il coordinamento della finanza locale e le forme associative degli enti locali, nonché la disciplina dell'ordinamento degli enti di area vasta (parlo di disciplina dell'ordinamento nel senso più ampio e generale possibile).

È opportuno eliminare la previsione secondo cui lo Stato ha la competenza esclusiva a disciplinare le norme generali in molte materie e credo sia utile prevedere invece l'approvazione entro tempi certi di una legge bicamerale, che definisca il contenuto specifico delle materie e delle funzioni di competenza statale e regionale. Ritengo opportuno anche prevedere, nell'articolo 116 della Costituzione, che l'esercizio della funzione legislativa in materie di competenza esclusiva statale possa essere conferito, e non delegato a tempo, a una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse, previa intesa con le Regioni interessate, in presenza di una dimensione territoriale ottimale. Ciò significa anche rivedere il numero attuale delle Regioni e il loro assetto; la dimensione territoriale ottimale non è quella attuale, con 20 Regioni.

Questa funzione legislativa in materie di competenza esclusiva può essere definita anche da intese tra le Regioni, purché queste assicurino un equilibrio tra le entrate e le spese nel proprio bilancio. Una volta assicurato tale equilibrio, la Regione potrà deliberare, determinare e agire conseguentemente.

È inoltre opportuno prevedere che in nessun caso il gettito dei tributi e delle entrate propri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni sia assegnato allo Stato e che il fondo perequativo non debba alterare l'ordine della capacità fiscale per abitante tra i diversi territori e che debba garantire il finanziamento dei costi e dei fabbisogni *standard*. Per noi è fondamentale che il principio dei costi *standard*, affermato qualche mese fa – nell'ottobre dello scorso anno – in occasione dell'intesa tra Stato e Regioni sul riparto del Fondo sanitario nazionale, venga costituzionalizzato, perché ciò significherebbe affermare la responsabilità nella spesa pubblica, valorizzare le buone prassi e costringere chi spende male a spendere meglio. Quello della costituzionalizzazione dei costi e dei fabbisogni *standard* rappresenta davvero un passaggio fondamentale. Si tratta di un principio che si sta attuando – ed è una nota positiva – ma essendo solo un principio di metodo, contenuto di fatto in una norma riguardante il riparto del Fondo sanitario nazionale, esso può essere smentito in qualsiasi momento. La costituzionalizzazione di questo principio darebbe, quindi, un assetto nuovo e positivo alla spesa pubblica, riducendo di molto gli sprechi.

Ancora, riteniamo utile prevedere che lo Stato possa ricorrere alla cosiddetta clausola di supremazia solo in presenza di eventi eccezionali, per un periodo limitato nel tempo e in base ad una procedura puntualmente definita e non lasciata alla discrezionalità del Governo. In tale procedura va inserito, in ogni caso, il preventivo parere del Senato delle autonomie.

Infine, l'ultimo punto: prevedere che la Lombardia possa diventare una Regione a Statuto speciale.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Mi è sorta recentemente una riflessione e vorrei sapere se è condivisa dal presidente Maroni. Abbiamo ritenuto che la possibilità di attribuire funzioni statali – quelle indicate dal testo del Governo – possa essere riferita non solo alla singola Regione, ma anche a più Regioni, in modo che sia garantita una dimensione ottimale (come è stata definita dal presidente Maroni), anche sulla base di quelle intese che possono essere già stabilite a livello del penultimo comma dell'articolo 117.

Alla luce di ciò che si sta sviluppando e realizzando in Europa, soprattutto nel caso delle convenzioni su base europea, non si potrebbero attribuire queste ulteriori forme di funzioni statali anche in base a questo criterio, estendendo quindi tale possibilità non solo alle intese tra Regioni, ma eventualmente anche a quelle macroregioni individuate con convenzioni europee (come, tra l'altro, si sta concretizzando in tempi brevi nel Nord)?

MARONI. Mi pare un'ottima idea. Io ho parlato di dimensione territoriale ottimale ricalcando le esperienze degli ATO, gli ambiti territoriali ottimali, che sono già una realtà nelle Regioni per quanto riguarda l'acqua e la ripartizione di funzioni regionali e funzioni territoriali. Gli ambiti territoriali ottimali devono e possono essere, in una riforma complessiva del sistema istituzionale, consentiti e valorizzati. È una dimensione nuova, che supera i vecchi confini amministrativi delle attuali Regioni, ma che ha senso soprattutto nella prospettiva – ha fatto bene il presidente Calderoli a ricordarlo – delle convenzioni europee.

In Europa le macroregioni rappresentano una realtà già in vigore; la macroregione adriatico-ionica, ad esempio, unisce Regioni italiane e Regioni di altri Paesi. C'è, poi, una novità, costituita dalla macroregione delle Alpi, che è contemplata in una convenzione europea che ha avuto inizio tre anni fa e che sarà formalizzata tra aprile e maggio del prossimo anno in sede di Consiglio d'Europa. Tale convenzione europea prevede la nascita della macroregione delle Alpi, che per la prima volta sarà paritaria tra Regioni e Stati: non sarà costituita solo da Stati, ma da 46 Regioni, tra cui 8 Regioni italiane (quelle del Nord), e 7 Stati. I poteri della macroregione delle Alpi saranno definiti in un piano strategico che è in corso di elaborazione e che sarà completato all'inizio di dicembre in una riunione proprio presso la Regione Lombardia, cui parteciperanno i Ministri degli esteri dei 7 Paesi coinvolti in quest'area e i Presidenti delle 46 Regioni. Il piano strategico conferirà a questa macroregione poteri diretti di riferi-

mento nei confronti di Bruxelles, della Commissione e del Parlamento europeo.

Si tratta di un'area vasta, un livello intermedio tra gli Stati e il Parlamento e la Commissione europea, di cui credo sia opportuno tener conto. Sarà, infatti, una realtà istituzionale, non solo su base volontaria ma contenuta in una convenzione europea sottoscritta dall'Italia. Come riflettere questa novità istituzionale di livello europeo nella Costituzione è un esercizio utile da fare, e ritengo che il richiamo sia assolutamente opportuno.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Maroni, e il dottor Dainotti che lo ha accompagnato, per la partecipazione ai nostri lavori.

Do, quindi, la parola al professor Antonio D'Aloia, dell'Università di Parma.

D'ALOIA. Signora Presidente, la ringrazio per avermi chiamato a partecipare ai lavori di questa indagine conoscitiva. Cercherò, anche per l'ampiezza del dibattito che avete svolto in queste settimane, di avere un approccio molto pratico al tema della riforma costituzionale, concentrandomi solo su alcune delle tante questioni che sono aperte, riferite sia al testo base del Governo, il disegno di legge n. 1429, sia agli ordini del giorno (di cui uno approvato) che sono stati presentati. Mi scuso, pertanto, se il mio intervento potrà sembrare schematico e, su alcuni temi, troppo sintetico. Trasmetterò domani un testo scritto alla Commissione in cui potrò sviluppare meglio alcune considerazioni.

Invertendo lo schema che è stato quasi sempre seguito in questa sede, inizio dal Titolo V della Costituzione, prendendo spunto anche dall'intervento del presidente Maroni. Indubbiamente c'è un filo rosso abbastanza evidente all'interno del disegno di legge del Governo. Su questo punto mi sembra che, non dico l'unica contrapposizione, ma l'unico tentativo di correggere in modo significativo questa impostazione sia ravvisabile nell'ordine del giorno del presidente Calderoli. Gli altri disegni di legge o non toccano proprio questo punto, concentrandosi solo sul tema della riforma del bicameralismo, o si muovono su binari non molto dissimili da quelli del disegno di legge n. 1429.

Qual è questo indirizzo? Il presidente Maroni ha parlato di atteggiamento punitivo; certamente c'è una presa di distanza abbastanza forte dalla riforma del 2001 e, se guardiamo anche all'eliminazione della competenza concorrente (su cui poi dirò qualcosa), anche dallo stesso testo del 1948. Bisogna, però, intendersi sulla premessa da cui partire per formulare questo giudizio. Se, infatti, la premessa è rappresentata da quella sorta di mitologia federalista, alimentata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e forse anche dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (ricordo che all'epoca si parlò di statuti regionali come minicostituzioni e che alcune Regioni cominciarono ad introdurre espressioni come «deputato regionale» e «parlamento regionale», com'è noto, censurate dalla Corte costituzionale), indubbiamente vi è una vistosa retromarcia.

Il problema, però, è capire che cosa è diventata veramente e in concreto la legge regionale. Mi perdonerete se in questo campo cercherò di essere un po' *tranchante* e forse su alcuni aspetti troppo rapido, ma la sensazione, che viene anche da una serie di studi statistici sulla legislazione regionale, soprattutto degli ultimi anni, è che nella gran parte dei casi al nome di «legge regionale» non corrisponde più una sostanza riconducibile all'esercizio di una funzione realmente legislativa: in molte Regioni sono state emanate poche o pochissime leggi all'anno, molto spesso ripetitive tra Regione e Regione, o leggi microsettoriali (qualcuno ha parlato anche di «leggi interstiziali»), in molti casi atti amministrativi nella forma della legge.

La mia sensazione perciò è che il disegno di legge n. 1429 rappresenti anche un esercizio di realismo. Il regionalismo legislativo, infatti, ha funzionato poco e male e forse oggi le condizioni perché funzioni meglio sono ancora di meno. In altre parole, il disegno di legge n. 1429 prende atto di una realtà in cui lo spazio della legge regionale si è progressivamente consumato. Ovviamente sarebbe ingeneroso addossare le «colpe» di ciò solo alle Regioni: in questo processo hanno giocato un ruolo moltissimi fattori che vado rapidamente a richiamare.

Da un lato, un'idea molto forte dei principi costituzionali e della loro inevitabile carica uniformante, che poi ritroviamo nella giurisprudenza costituzionale, che in tutti questi anni ha dato una lettura assai profonda di clausole «unitarie», come l'ambiente, la concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni, la sussidiarietà, eccetera. Secondo punto: un livello normativo europeo che ormai è una realtà pervasiva in quasi tutti i settori dell'ordinamento. Questo rende insostenibili tre livelli di normazione che in qualche modo vogliono tutti e tre condividere una veste primaria, di carattere legislativo. In alcuni casi questo ha prodotto effetti finanche ridicoli. Ad esempio, nella materia dei lavori pubblici abbiamo avuto leggi regionali meramente ripetitive del codice nazionale sui lavori pubblici che era, a sua volta, fortemente condizionato (per usare un eufemismo) dal parametro europeo rappresentato dalle direttive del 2004 e successive. In altri casi effetti anche controproducenti. Per quanto riguarda, ad esempio, il tema dello sviluppo economico, sono anni che la Corte costituzionale afferma che nel concetto di concorrenza rientrano ormai tutti quegli interventi che sono volti alla promozione della concorrenza e che riguardano i contenuti della libertà d'iniziativa economica ed i principi di liberalizzazione. La Corte ha ribadito questo concetto proprio la settimana scorsa in una sentenza relativa ad una legge regionale dell'Umbria. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ci dice che la concorrenza deve essere nazionale oppure è un'altra cosa. Eppure in tutti questi anni abbiamo avuto un fortissimo protagonismo regionale, alcune volte anche di tipo ostruzionistico, nei confronti delle leggi statali, che davano una loro versione del collegamento tra liberalizzazione, concorrenza, competitività e crescita economica. Può reggere un sistema di questo tipo che crea quantomeno incertezza nelle imprese?



In sintesi, su questo punto ritengo che il recupero di competenze legislative a favore dello Stato – che si è indubbiamente verificato (in alcuni settori, anche in misura eccessiva) – era in un certo senso nelle cose. Questo vale per la stessa clausola di supremazia o di flessibilità. Nel 2001 abbiamo fatto finta di pensare che l'interesse nazionale potesse scomparire semplicemente cancellandolo dalla Costituzione. Non è così però. L'interesse nazionale è intrinseco alla logica dei sistemi composti, anche di quelli a carattere più accentuatamente federale. Se non lo mettiamo nella Costituzione, l'interesse nazionale recupera i suoi spazi altrove, come dimostra la giurisprudenza della Corte; anzi, li recupera in forme non prevedibili e talvolta più restrittive della competenza legislativa delle Regioni. Da questo punto di vista c'è, allora, una coerenza e le parole usate all'interno della clausola di supremazia o di flessibilità sono già presenti nella Costituzione o quantomeno lo sono state: mi riferisco a concetti come l'unità giuridica ed economica, le riforme economiche e sociali e l'interesse nazionale.

Quello che semmai mi sorprende, e che vedo come una criticità, è che questo disegno avvenga attraverso l'eliminazione totale della competenza concorrente e la conferma della residualità regionale, che abbiamo visto come ha funzionato nei 13 anni trascorsi. Si dice che la competenza concorrente ha determinato l'esplosione del contenzioso. Ciò è solo parzialmente vero, perché il contenzioso costituzionale di questi ultimi 13 anni più che sulla competenza concorrente è sorto sul rapporto tra le clausole trasversali – le famose competenze esclusive statali – e le presunte competenze residuali «esclusive» delle Regioni. È lì che si è creato il problema, nella consapevolezza che parlare di esclusività delle competenze regionali, in un sistema che ha una certa idea della Costituzione ed una certa idea del rapporto con il livello normativo europeo, è probabilmente un controsenso. Viceversa, almeno dal mio punto di vista, se il meccanismo principio-dettaglio della competenza concorrente fosse seriamente applicato, se lo Stato avesse dei vincoli (e, tra questi, quello di approvare veramente delle leggi cornice, di farlo apertamente e magari di farlo in futuro con il concorso necessario del Senato delle autonomie), ciò potrebbe servire a gestire politicamente questo conflitto e ad impedire che esso vada a scaricarsi sempre e solo sulla Corte costituzionale, trovando nel Senato delle autonomie un luogo di compensazione e finanche di rafforzamento dello spirito autonomistico.

Vorrei quindi soffermarmi sul tema della riforma del bicameralismo, con particolare riferimento al profilo della competenza. Ritengo anch'io che, almeno su questo punto, il disegno di legge sia troppo severo nel definire una competenza del Senato delle autonomie oggettivamente limitata, con riferimento soprattutto alle leggi che dovrebbero essere, a mio avviso, obbligatoriamente bicamerali. Condivido quindi larga parte delle proposte contenute sia nell'ordine del giorno del presidente Calderoli sia nell'ordine del giorno della presidente Finocchiaro. Sto parlando non solo delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ma anche di quelle che riguardano lo sviluppo del processo d'integrazione europea, delle leggi

in tema di *referendum* e di partecipazione popolare e delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Condivido assolutamente l'idea che le Regioni non possono essere tirate fuori per così dire «doppiamente» dalla disciplina del disegno autonomistico di livello subregionale. Al contrario, queste leggi dovrebbero essere ascritte al procedimento legislativo bicamerale, prevedendo al contempo clausole di ultima parola per la Camera dei deputati o meccanismi conciliativi, come quelli che esistono in altri ordinamenti che prevedono una Camera di rappresentanza dei territori.

Vorrei quindi soffermarmi brevemente sugli altri poteri del nuovo Senato. Non capisco perché il nuovo Senato non possa istituire Commissioni d'inchiesta. Ritengo che questo profilo dovrebbe essere corretto. In fondo nella prassi repubblicana di questi sessant'anni, le Commissioni d'inchiesta sono state usate non solo come strumento propedeutico all'esercizio della funzione legislativa, ma anche semplicemente come sede per raccogliere informazioni che ciascuna delle Camere può utilizzare come meglio ritiene, anche in modo non immediatamente successivo.

Condivido, inoltre, le proposte secondo cui la verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti, da parte della Camera, dovrebbe essere sottoposta alla possibilità di ricorso alla Corte costituzionale. Ritengo che il principio di autonomia – e la verifica dei poteri come precipitato del principio di autonomia – sia oggi maturo per essere rivisto. Qui sono in gioco diritti politici fondamentali che non possono essere lasciati semplicemente alle dinamiche, che sono esclusivamente politiche, del rapporto tra maggioranza e opposizione. A mio parere, andrebbe fatta una riflessione complessiva su questi pilastri dell'autonomia parlamentare, che mostrano qualche segnale di sofferenza, come emerge anche dalla recentissima sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale sull'autodichia, rispetto ai principi dello Stato costituzionale di diritto e alle garanzie dei diritti fondamentali.

Vorrei infine fare un'ultima notazione sulla revisione dell'articolo 77 della Costituzione. La norma è assolutamente condivisibile, ma secondo me anche la legge di conversione deve avere lo stesso limite di omogeneità e mi azzardo a dire che il problema dell'omogeneità e della conoscibilità delle leggi è un problema che va oltre i decreti-legge e le leggi di conversione. Una bellissima sentenza della Corte costituzionale del 1998, della quale è stato relatore il compianto professor Renato Dell'Andro, individuava nel principio di conoscibilità delle leggi un diritto fondamentale del cittadino ed uno di quegli ostacoli che la Repubblica dovrebbe rimuovere o quantomeno non accentuare.

Vi ringrazio per l'attenzione e resto a disposizione per chiarimenti o domande.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor D'Aloia per il suo contributo e do ora la parola al professor Portaluri.

**PORTALURI.** Signora Presidente, la ringrazio veramente dell'invito che mi onora e mi impegna. Sono un professore di diritto amministrativo,

quindi la mia sensibilità, oltre che sui temi costituzionalistici, non può non vertere anche sui tanti aspetti del disegno di legge che incidono sull'assetto dei rapporti e sul sistema di diritto amministrativo. Cercherò quindi di utilizzare il mio tempo in parti uguali sui due versanti. Mi sembra che fra l'altro ci si possa molto arricchire di quello che abbiamo ascoltato in questi giorni nelle audizioni di chi mi ha preceduto.

La prima notazione è l'abbandono del bicameralismo perfetto. Qui mi pare che l'indicazione molto incisiva del presidente Zagrebelsky sull'inutilità di collegi che esprimono la stessa sostanza politica ci consenta di considerarlo davvero alle nostre spalle. Vorrei però ricordare uno degli insegnamenti che il maestro di tanti di noi, il professor Massimo Severo Giannini, ci ha lasciato e cioè che «in principio sono le funzioni». Mi sembra che il disegno di legge non segua questo prezioso insegnamento, perché si è prima messa in cantiere la legge elettorale e ora si sta lavorando ad un disegno di legge costituzionale. Si tratta di qualcosa che potremmo definire un'inversione logica.

Non è la prima volta che questo accade in tempi recenti, perché credo sia avvenuta esattamente la stessa cosa con la legge Delrio, la n. 56 del 2014. Sono state create delle figure le cui funzioni restano nebulose: le città metropolitane.

Desidero ora soffermarmi sulla triadicità del Senato di cui si sta discutendo in questi giorni: Senato delle autonomie, Senato delle competenze e Senato delle garanzie. Quello sul Senato delle autonomie è un discorso che abbiamo positivamente accolto: il professor Stelio Mangiameli ci ha ricordato che il Senato delle autonomie era già nei lavori della Costituente ed è stata una distorsione ermeneutica ad aver portato a leggere diversamente l'inciso «a base regionale». Quell'inciso voleva significare un collegamento stretto con i territori e non la mera costruzione di un sistema elettorale che si fondasse sul territorio di riferimento.

Se però la territorialità del Senato che si va a costruire – figura di nuovo conio – deve essere valorizzata, la formula delle elezioni contestuali a quelle regionali mi lascia perplesso, se non con qualche accomodamento. Ho letto un articolo molto convincente del collega Villone, con cui mi sembra di poter essere d'accordo, il quale sosteneva che avremmo in tal modo un effetto di trascinamento del personale politico regionale al centro: probabilmente – mi si perdonerà se mi consento delle osservazioni che forse esulano dal mio ruolo – la contestualità non è una scelta del tutto felice, soprattutto qualora si verificasse ciò che, nell'audizione del professor Tommaso Edoardo Frosini, è stato definito il «paracadutismo», cioè la possibilità che si sia eletti in territori rispetto ai quali si sia estranei.

La mia proposta, allora, è di inasprire il requisito dei cinque anni di residenza fissata per il candidato, ad esempio assicurando, con criteri oggettivi e non discrezionali, l'effettiva sussistenza di questo radicamento: aumentando appunto quel periodo quinquennale o indicando nuovi indici rivelatori. Pensavo, ad esempio, al domicilio fiscale, che rende molto di più il senso di un attaccamento del soggetto al territorio di riferimento

per il quale si candida a rappresentare gli interessi che dalla collettività emergono. Mi sembra qualcosa di molto più sensato. Il criterio della residenza potrebbe rivelarsi poco più che formale, soprattutto se richiesta per un periodo molto breve come cinque anni, laddove il domicilio fiscale darebbe forse un senso più netto dell'appartenenza. Proprio lei, signora Presidente, rispondendo ad un'osservazione del professor Frosini, ricordava le leggi regionali che prevedono un tale requisito: per la sua Regione c'è stata anni fa una famosa sentenza della Corte costituzionale la quale ha ammesso la possibilità che fossero eletti soltanto coloro che erano iscritti nelle liste elettorali.

Ora però vorrei occuparmi – posto che, lo dico subito, è un'idea nella quale credo – del Senato come *sanior pars*, cioè come Senato delle competenze. Condivido la battaglia de «Il Sole 24 Ore» e non ritengo che – come diceva invece il presidente Maroni, la cui opinione ovviamente rispetto ed è perfettamente legittima – si tratti di mischiare e giustapporre realtà diverse. Non riesco a comprendere perché esponenti della territorialità non dovrebbero arricchirsi del contatto con personalità che invece possono esprimere il meglio della cultura e della scienza: senza che si arrivi a quei livelli grotteschi che sicuramente erano ravvisabili nella previsione dei 21 senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Credo che quella previsione debba essere definitivamente accantonata. Resta però valida l'esigenza da cui muoveva, cioè non allontanare i «migliori» dall'agone politico: anche se è un agone del tutto particolare, perché stiamo parlando di una Camera alta e depotenziata.

Certamente si pone il problema di come identificare i soggetti, ma non credo che sia tecnicamente insormontabile. Abbiamo sentito Luciano Violante a proposito della cooptazione da parte degli altri senatori. Io penserei invece alla fissazione di requisiti di eleggibilità particolarmente stringenti. Dichiaro in parte un conflitto di interessi se dico che un bacino di provvista potrebbe essere quello del mondo accademico, ma poiché – nel mio pensiero – non si tratta di nominati, bensì di eletti, ciò scongiurerebbe l'ipotesi di candidature di comodo: si tratterebbe comunque di soggetti che dovrebbero essere votati, riscuotere consenso e impegnare se stessi e il proprio prestigio accademico, culturale e scientifico in una competizione elettorale. Ecco perché ho molte perplessità sulla contestualità con le elezioni regionali, come se l'elezione a consigliere regionale assicurasse una sorta di *fringe benefit*, per cui costui diverrebbe, se indicato come tale nella lista, per ciò solo senatore. Non mi sembra un'ipotesi particolarmente felice e mi sento pertanto di esprimere un'opinione contraria.

Non mi soffermerò molto sul problema della corrispondenza necessaria tra l'elettività e l'appartenenza al circuito fiduciario: anche in questo caso mi sembra che le audizioni abbiano risolto bene il problema.

Vorrei ora far prevalere la parte amministrativistica dei miei interessi e occuparmi, molto rapidamente, di tre temi, il primo dei quali è quello relativo alle Regioni. Mi chiedo innanzitutto se sia possibile utilizzare la riforma dell'architettura costituzionale italiana per una riflessione sull'*optimal size* delle Regioni. Come diceva il professor D'Aloia, che mi

ha preceduto e di cui condivido il pensiero, siamo ormai di fronte ad un dato incontrovertibile: l'esperienza delle Regioni intese come enti di legislazione e programmazione è fallita. Il professor D'Aloia richiamava una indovinata espressione del professor Caravita di Toritto, per cui le leggi regionali sono oramai leggi interstiziali: quando non sono addirittura qualcosa di peggio (mi permetto di parlare alla luce della mia esperienza forense), ovvero un *escamotage* per legificare provvedimenti amministrativi e rendere quindi più difficoltosa la tutela giurisdizionale, che richiede non solo l'impugnazione davanti al TAR, ma anche l'incidente di costituzionalità. Conosciamo queste realtà e quindi ritengo che l'esperienza di normazione primaria di livello regionale sia da ripensare.

Ciò significa però abbandonare anche l'esperienza delle Regioni, come sono adesso? Mi permetto di richiamare alcuni importanti studi: cito per tutti quello della Società geografica italiana che, dopo un'attenta ricognizione delle linee andamentali dei processi sociali ed economici italiani, ha proposto di riorganizzare il nostro mosaico territoriale, vista la prossima espunzione delle Province, in 36 Regioni più piccole delle attuali. Così potremmo anche rivitalizzare la funzione di programmazione, che in tante realtà regionali, proprio a causa dell'eccessiva vastità del territorio, non ha avuto buon esito. Faccio un esempio per tutti, che mi è particolarmente caro: quello della pianificazione paesaggistica. È difficilissimo pianificare il paesaggio, perché i territori regionali sono troppo estesi e quindi è molto complesso acquisire in maniera precisa i necessari quadri conoscitivi e fondativi. Sfruttando l'opportunità dell'uscita di scena delle Province – giusta o sbagliata che sia (diamo già per avvenuta la modifica dell'articolo 114 della Costituzione e seguenti) – potremmo utilizzare questa situazione per potenziare la dimensione regionale, emendandola però dagli errori di impostazione che purtroppo abbiamo ben conosciuto anche come semplici cittadini.

A proposito delle Province, di cui ho appena parlato, la vicenda si è conclusa nel modo che abbiamo visto. Qualche perplessità probabilmente rimarrà fino a quando non riusciremo a portare al traguardo la riforma costituzionale, perché adesso abbiamo un sistema provinciale di difficile decrittazione complessiva. Avviandomi alla conclusione, vorrei però concentrarmi sugli ultimi due profili: quello delle Città metropolitane e quello relativo ad alcuni aspetti del Titolo V. Quanto alle Città metropolitane, credo che occorra correggere almeno una grave stortura che presenta il disegno di legge: ci troviamo di fronte a un testo che, all'esito di tre tappe, ha disegnato le Città metropolitane con un ossimoro, parlando cioè di enti costitutivi della Repubblica, ma di secondo grado. Anche alla luce dell'articolo 5 della Costituzione, per come è stato letto dalla Corte costituzionale, secondo la quale il principio autonomistico e democratico innerva l'ordinamento repubblicano e costituisce garanzia e riconoscimento delle realtà territoriali, mi sembra difficilmente configurabile un ente di secondo grado che sia anche costitutivo dello Stato. Tengo a sottolineare che questo punto di approdo probabilmente non è casuale, perché nei due disegni di legge gemelli presentati dal Governo Letta (il n. 1542 e il n. 1543, il

primo dei quali sarebbe divenuto la cosiddetta legge Del Rio e il secondo che prevedeva l'espunzione delle Province dalla Carta costituzionale) le Città metropolitane perdevano il rango di enti costitutivi della Repubblica, che ora invece riacquistano, pur rimanendo enti di secondo grado. Il modello mi sembra davvero stridente e credo che una contraddizione del genere nella riforma della Carta costituzionale debba essere sicuramente eliminata.

Concludo accennando ad un profilo del Titolo V che mi sta particolarmente a cuore. A tal proposito, vorrei ragionare «a cavaliere» tra la bozza del disegno di legge n. 1429 e l'ordine del giorno presentato dal presidente Calderoli. Con riferimento al primo testo, occorre, senza alcun indugio, capire che al suo interno vi sono proposizioni che si elidono a vicenda. Non credo di parlare di profili di dettaglio se in questa sede mi soffermo sull'urbanistica, perché tutto ciò che accade nella vita reale ha ricadute sul territorio. L'urbanistica non è dunque una materia come le altre, ma mi sembra che nel nuovo Titolo V non ci sia chiarezza di idee a tal proposito. Vengo subito al punto: nel disegno di legge n. 1429 compare una norma – l'articolo 117, secondo comma – che attribuisce allo Stato la funzione di dettare norme generali sul governo del territorio, ma si legge poi, nel comma successivo, la previsione di competenze esclusive regionali, che riguardano la pianificazione del territorio regionale, nonché la dotazione infrastrutturale e i trasporti. Le due proposizioni si contraddicono, posto che nel momento in cui la legge regionale regolerà la pianificazione regionale, la disciplinerà a tutti i livelli: regionale, provinciale e comunale; quindi mi chiedo come sia possibile che per un verso vi siano norme generali statali sul governo del territorio, ma per un altro verso le Regioni possano regolare in via esclusiva la pianificazione urbanistica regionale, cioè di tutti i livelli. Le due cose sono tra di loro incompatibili, a meno che non diamo un'interpretazione riduttiva della norma contenuta nel citato terzo comma che riguarda le funzioni esclusive regionali: come cioè se ci si volesse riferire soltanto alla pianificazione relativa alle dotazioni infrastrutturali, ovvero – detto in maniera più piana – alle opere pubbliche di livello regionale. Ciò è però frutto di un'interpretazione che probabilmente non è molto coerente col contenuto letterale della norma. Credo che questo chiarimento sia necessario.

Rispetto, invece, all'ordine del giorno del presidente Calderoli esprimo molti timori per quanto riguarda la competenza regionale esclusiva ivi prevista in tema di urbanistica e di governo del territorio. Le Regioni, infatti, non sono tutte uguali: alcune sono ben amministrate, ma in altre affidare alle realtà locali (di qualunque livello: comunale, provinciale o regionale) l'autogoverno del territorio è davvero un azzardo, che non è possibile consentirsi.

Uso una metafora cara agli urbanisti: se la pianificazione è assimilabile ad una barca a vela, credo che la regolazione di livello centrale sia come una sartia che regge l'albero. Non dobbiamo farne a meno, tanto più che sempre nella legislazione esclusiva dello Stato ricade la competenza in materia di pianificazione paesistica. Ciò significa che se prenderà

l'orientamento che la giurisprudenza costituzionale e amministrativa sembrano aver seguito, per cui alla panurbanistica si sta ormai sostituendo una sorte di panpaesaggistica, attraverso la sua competenza esclusiva – *ex lettera s*) dell'articolo 117 – lo Stato comunque svuoterà i poteri regionali. Pertanto, è su questo ordito normativo che credo occorra fare chiarezza. È in gioco l'equilibrio dei nostri territori.

PAGLIARI (PD). Signora Presidente, desidero rivolgere alcune domande al professor D'Aloia. La prima riguarda le norme in materia di Titolo V. Se non ho capito male, il professor D'Aloia ha fatto riflessioni che, in qualche misura, recuperavano la validità della distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio. Vorrei sapere quale valutazione egli dà delle norme generali e se non ritiene che queste, interpretate come nella sentenza della Corte costituzionale, magari (ho presentato un emendamento al riguardo) con una minima disciplina, introdotta però già nella Costituzione, non possano rendere più chiaro il rapporto tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale.

In secondo luogo, probabilmente a causa della mia deformazione di «pseudoamministrativista», sono preoccupato dalla genericità di alcune espressioni che riguardano la competenza del Senato: mi riferisco alla funzione di raccordo tra Stato e Regioni, alla partecipazione alla fase ascendente e discendente della formazione del diritto comunitario, alla verifica della attuazione della legislazione e alla valutazione di impatto delle politiche pubbliche. Sono competenze diverse, ma vorrei sapere dal costituzionalista se non sia troppo generica – e quindi non si traduca in una concreta possibilità di intervento, di attività «provvedimentale» – la definizione di funzione di raccordo tra Stato e Regioni o la partecipazione alla fase ascendente. Mi pare enunciato un principio, ma non individuato concretamente lo strumento attraverso il quale questa competenza tendenziale viene tradotta. Per le altre c'è una valutazione, ma anche in questo caso mi chiedo come si traduca la verifica dell'attuazione, quale sia lo strumento con cui il Senato esercita questa funzione e concretizza questa attività.

L'altra domanda è la seguente. Tra le questioni che sono emerse anche nelle audizioni, vi è il tema della compatibilità – che è quantomeno discussa – tra la competenza legislativa in materia costituzionale e l'elezione di secondo grado. Credo che tale questione si potrebbe sistemare dal punto di vista dell'ordinamento, rendendo il *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione obbligatorio, quantomeno con riferimento alle leggi di revisione costituzionale.

Ho un'ultima considerazione, che concerne invece quanto ha riferito il professor Portaluri. Sono molto d'accordo con il professore sul fatto che la questione del governo del territorio e della pianificazione debba essere meglio disciplinata nell'ambito delle competenze di cui all'articolo 117, altrimenti rischiamo davvero che, in sede attuativa, si determinino le complicazioni legate ad una certa definizione non tanto della competenza sul governo del territorio, quanto della competenza residuale del quarto

comma, in cui si parla di «pianificazione e di dotazioni infrastrutturali regionali», ma non si capisce bene se la parola «pianificazione» sia riferita a «dotazioni». Mi pare che la congiunzione «e» sia più interpretabile come «e» disgiuntiva e ponga, quindi, il problema di quale tipo di pianificazione è di competenza delle Regioni. Premetto che la distinzione che sto per fare per me è molto pericolosa e non la inserirei in Costituzione, perché rischieremmo, anche in questo caso, di generare un problema di interpretazione. Si potrebbe, però, pensare che la competenza delle Regioni sia solo per la pianificazione territoriale, che sul piano dottrinale viene distinta dalla pianificazione urbanistica in senso stretto. Non mi avventurerei su questa strada. Credo che da questo punto di vista sarebbe molto meglio precisare la distinzione. Rispetto a questo profilo, quindi, ritengo vi sia un'implicita domanda al professor Portaluri.

*D'ALOIA.* Sarò rapido, anche se le domande sono molto complesse e richiedono una risposta articolata.

È vero che il concetto di «norme generali», contenuto nel nuovo articolo 117 della Costituzione di cui al disegno di legge n. 1429, è la dimostrazione che un certo grado di concorrenza è inevitabile. All'interno di ciascuna etichetta o materia, infatti, c'è una dimensione complessa, fatta di interessi statali e di interessi locali, per cui credo che la soluzione più efficace debba e possa essere ricercata sul piano appunto politico, dello scambio, della definizione di cosa è il principio e che cosa è il dettaglio. È impensabile che una norma costituzionale possa dare una volta per tutte una simile definizione; essa è affidata, inevitabilmente, alla mutevolezza dei tempi, dei cicli storici e politici, delle necessità istituzionali.

Il concetto di «norme generali» in parte ha contenuti simili a quello di «principi fondamentali» e in parte no. Se considerassimo la giurisprudenza costituzionale dovremmo ritenere che l'espressione «norme generali» faccia riferimento a un livello di struttura della norma che non può o non deve, almeno ordinariamente, mai giungere ad avere contenuti di dettaglio, che invece il «principio fondamentale» può avere, come abbiamo imparato da una giurisprudenza ormai quarantennale. Se considero, ad esempio, l'esperienza che ha avuto il concetto di «norme generali» in tema di istruzione – che è l'unico contenuto nell'attuale articolo 117 – devo dire che esso ha avuto la capacità di presidiare, meglio di come abbiamo fatto i «principi fondamentali», una certa sfera di competenza delle Regioni rispetto ai tentativi di intervento dello Stato. È chiaro, però, che questo esprime un'esigenza che non può essere – ripeto quanto detto prima – lasciata alla doppia categoria di competenze esclusive dello Stato e di competenze paraesclusive o residuali delle Regioni. Secondo me il tema della concorrenza dovrebbe essere ripreso e riveduto cercando di capire cosa non ha funzionato rispetto all'idea che reputo ancora valida nell'ottica di un regionalismo di tipo cooperativo, come dovrebbe essere il nostro.

Quanto alla genericità di alcune espressioni, ripeto sempre una frase di un costituzionalista americano che ritengo fondamentale: la Costitu-



zione diviene nel tempo, è un'esperienza. In altre parole, non posso ritenere che l'impatto di una Costituzione sulla vita istituzionale, sociale e politica si fermi al momento in cui viene approvata una certa norma costituzionale. C'è poi tutta la fase applicativa che in questo caso è una fase in cui il nuovo Senato delle autonomie, qualora dovesse vedere la luce, e la Camera dei deputati si contenderanno questi spazi in termini che poi assumeranno inevitabilmente un certo assestamento con il passare dell'esperienza.

È importante però il riferimento alla fase ascendente del processo d'integrazione europea, perché secondo me rende chiara una scelta importante, che è in linea anche con il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed altresì con l'esperienza del *Bundesrat* tedesco. La seconda Camera, proprio perché rappresentativa della dimensione territoriale nel suo complesso, ha bisogno di avere un ruolo centrale nei procedimenti, dove si definiscono le scelte europee che poi hanno un impatto molto forte sulla situazione interna e subnazionale.

Per quanto riguarda, infine, la compatibilità tra elezione di secondo grado e competenza legislativa costituzionale, essa certamente c'è. Non dimentichiamo che voi state pensando di mettere mano ad una Costituzione e quando si fa un'operazione di questo tipo è chiaro che non ci sono vincoli costituzionali, se non quelli rappresentati dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che mi sembra un po' estremo richiamare in questi casi. Avete cioè a disposizione un'amplissima gamma di scelte. Anche guardando all'esperienza di altre seconde Camere territoriali più radicate e tradizionali, non vedo incompatibilità tra una rappresentanza per così dire indiretta, fatta cioè di rappresentanti degli esecutivi o di rappresentanti dei consigli regionali o anche di senatori eletti in contestualità però con le elezioni regionali, e l'esercizio di una funzione di revisione costituzionale. È anzi importante che tutta la Repubblica, nelle sue istituzioni e quindi anche nelle istituzioni locali che ne sono parte costitutiva, partecipi alle scelte di revisione.

Ritengo poi che l'obbligatorietà del *referendum* possa essere un meccanismo importante indipendentemente dal problema delle elezioni di secondo grado. Segnalo che in altre Costituzioni europee i procedimenti di revisione sono disciplinati in modo molto più rigoroso. In alcuni casi (penso alla Spagna, nell'ipotesi di revisione totale o di alcune specifiche parti della Costituzione) quando il Parlamento approva una riforma costituzionale, poi si scioglie e si sottopone a nuove elezioni proprio per lasciare alle nuove Camere l'approvazione definitiva della riforma e anche per verificare se quella scelta incontra in qualche modo il consenso del popolo. Riterrei quindi che si tratti di una soluzione non solo praticabile, ma auspicabile.

*PORTALURI.* Il senatore Pagliari ha parlato di un tema che mi è particolarmente caro e che esiste nella sua intrezza. Credo sia necessario precisare nel testo costituzionale il concetto di governo del territorio. Conosciamo la situazione attuale: vi è una babele normativa di livello regio-

nale, perché ogni Regione si è dotata di una legge organica. Dichiaro pubblicamente la mia responsabilità, avendo contribuito in maniera forse decisiva – e questo aggrava tale responsabilità – alla redazione della legge organica urbanistica pugliese. Vi sono esperienze di normazione regionale con esiti molto diversi fra loro. Ciò per certi versi è un male anche se, per altri, è un bene, perché ha consentito di forzare il recinto della legge urbanistica del 1942 e tentare nuove vie di diritto. Ora però è il tempo di tirare le fila e bisogna farlo nel testo costituzionale, dove come competenza esclusiva dello Stato troviamo oggi solo le norme generali. Occorre invece definirne meglio i contenuti. Ci sono molti profili da regolare a livello statale o, usando un'espressione cara al Maestro professor Giannini, molte invarianti: la tipologia dei piani (perché non sappiamo più ogni Regione quali e quanti piani ha a disposizione), il relativo procedimento di formazione, il regime dei vincoli, gli effetti conformativi sulla proprietà e, forse una delle cose più importanti che abbiamo imparato dalla Lombardia, il piano dei servizi, dove possiamo effettivamente misurare il livello di avanzamento di una civiltà territoriale. Questi aspetti, cui possono essere aggiunte anche le misure di salvaguardia, dovrebbero essere normati direttamente nel testo costituzionale. La regolazione della città è molto importante e merita una disciplina accurata e unitaria già al livello costituzionale. Città e civiltà hanno lo stesso etimo.

PRESIDENTE. Cedo quindi la parola al dottor Gaetano Maccaferri, vice presidente per le politiche regionali e la semplificazione di Confindustria.

MACCAFERRI. Signora Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per l'opportunità di portare in questa audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di revisione costituzionale, la posizione di Confindustria. È un tema che per noi è estremamente sentito. Spesso si pensa che la questione delle riforme costituzionali sia una questione astratta, vicina alle logiche e agli equilibri del potere politico, ma lontana dalla quotidianità dei cittadini e delle imprese. In realtà, questa visione è sbagliata. Per dimostrarlo cito soltanto un dato: dal 1997 al 2007 il tasso di crescita dell'economia italiana è stato mediamente di quasi un punto percentuale inferiore a quello dell'insieme degli altri Paesi dell'area euro, con un divario cumulato del 9,4 per cento.

Ben prima che esplodesse la profonda crisi di questi ultimi anni, l'Italia aveva già accumulato un *gap* estremamente significativo nei confronti dei nostri vicini. Se incrociamo questo dato con il fatto che regolarmente l'Italia nelle classifiche redatte dagli istituti di ricerca mondiale sui fattori di competitività risulta sempre agli ultimi posti in Europa e fra gli ultimi a livello OCSE (soprattutto per quanto riguarda la lunghezza e l'onerosità delle procedure e degli adempimenti amministrativi e, complessivamente, per l'efficienza della pubblica amministrazione), è evidente che questo divario si spiega con i nostri ritardi rispetto ai processi strutturali di cambiamento. Ciò spiega perché siamo convinti che solo attraverso le ri-

forme sia possibile innalzare stabilmente il tasso di crescita del PIL sopra il 2 per cento all'anno.

Il Governo peraltro lo ha capito, visto che nell'ultimo DEF quantifica nel 2,4 per cento di PIL gli effetti al 2018 delle riforme che intende realizzare. La prima di queste riforme, sicuramente la più importante per noi, è proprio quella che riguarda l'architettura delle istituzioni. L'urgenza di realizzarla non ammette ritardi e non tollera scarichi di responsabilità o calcoli di corto respiro. Per questo Confindustria, nel solco di una tradizione che l'ha vista attrice responsabile dei grandi processi di cambiamento, ha elaborato e presentato di recente un proprio *position paper* sulle riforme istituzionali, con precise proposte indirizzate a Governo e Parlamento. Avrò il piacere di lasciare questo documento agli atti della Commissione, sperando possa rappresentare un utile contributo al dibattito.

Rinvio alla lettura completa del *position paper* l'analisi delle singole proposte di Confindustria e mi limito in questa sede ad alcune riflessioni di carattere più generale, anche alla luce del disegno di legge presentato dal Governo.

Per noi gli obiettivi prioritari che questo processo deve tenere sempre presenti sono: la razionalizzazione e la velocizzazione del processo legislativo; la riduzione dei centri di decisione politico-amministrativa, rendendone anche più efficiente l'azione; mettere a disposizione di chi fa impresa un quadro normativo omogeneo su tutto il territorio nazionale. A nostro parere, questi dovrebbero essere i punti da tenere sempre presenti nell'elaborazione delle soluzioni concrete che verranno definite.

Riteniamo anzitutto che il superamento del bicameralismo perfetto rappresenti un passaggio obbligato per dare efficienza alla macchina dello Stato. La dimensione globale dei problemi che oggi ci si trova ad affrontare richiede sicuramente decisioni rapide ed efficaci, condizioni che l'attuale assetto ha dimostrato di non saper garantire. Pertanto, siamo d'accordo con chi sostiene che la strada da seguire è di differenziare le competenze e le funzioni delle due Camere con un Senato espressione dei territori, che sappia comporre le esigenze dell'unità con quelle dell'autonomia.

Non si tratta, come pure è stato detto e scritto, di cancellare il Senato, bensì di assegnare ad esso il ruolo che gli è proprio in uno Stato decentrato quale è il nostro. È un progetto ambizioso, che rispetta l'autonomia delle Regioni e degli enti locali e, allo stesso tempo, prevede strumenti di raccordo tra interessi territoriali e interesse della Nazione. Diversamente, il rischio di contrapposizioni e veti incrociati rimarrebbe sempre in agguato.

Nel nuovo contesto, a nostro parere il bicameralismo tradizionale dovrebbe riguardare le leggi costituzionali e quelle sul rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali. Per tutte le altre, la Camera dovrebbe avere la potestà di legiferare e il Senato quella di monitorare. In proposito, particolare rilevanza assume il potere di richiamo attribuito al Senato. Questo va configurato in modo da evitare di prestare il fianco a posizioni rivendicative e particolaristiche. Allo stesso modo, occorre evitare meccanismi,

come la previsione sistematica di *quorum* rafforzati alla Camera, che determinerebbero in capo al Senato un diritto di veto sulle scelte della Camera, riproponendo, nei fatti, le criticità dell'attuale sistema.

Per le imprese, la riforma del procedimento legislativo deve andare di pari passo con una profonda revisione del Titolo V. L'esperienza di questi anni è stata segnata dalla mancanza di una visione strategica nazionale nella promozione delle politiche di sviluppo. Ciò ha finito per rallentarle, provocando forti disomogeneità su questioni centrali per chi fa impresa e disorientando gli operatori economici italiani ed anche stranieri.

In proposito, vorrei segnalarvi la situazione paradossale degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP), il cui funzionamento è compromesso dalla miriade di norme che regolano le attività imprenditoriali, diverse da Regione a Regione, se non addirittura da Comune a Comune. Questo per dirvi che neppure le semplificazioni organizzative – come era il SUAP in origine – riescono a produrre risultati se, a monte, regna il disordine e il cumulo di norme differenziate.

Il nuovo Titolo V deve essere allora veramente il motore della riforma. Su questo non si può sbagliare.

Lo Stato deve riappropriarsi della competenza su materie strategiche per lo sviluppo, che richiedono una regolazione coordinata, una visione ampia e non posizioni autonomistiche. Faccio alcuni esempi: i livelli minimi di semplificazione e la disciplina dei procedimenti amministrativi; i grandi temi su cui si registra un generale accordo come la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia, le grandi reti di trasporto, le grandi infrastrutture e l'ambiente, ma anche il tema dell'omogeneizzazione delle regole del procedimento amministrativo sul territorio nazionale è assolutamente prioritario.

Siamo consapevoli che le Regioni e gli enti locali hanno avuto e possono avere un ruolo importante nella declinazione delle politiche industriali, ma questo deve avvenire nell'ambito di una cabina di regia nazionale, così da evitare che la prospettiva cooperativa degeneri, nei fatti, in una contrapposizione decisionale, che diluisce l'efficacia delle decisioni. In questa direzione va anche la proposta di reintrodurre il principio dell'interesse nazionale, con la cosiddetta clausola di supremazia, che consenta l'intervento trasversale dello Stato a tutela di interessi unitari, nelle materie di competenza delle Regioni.

Al di là dei singoli punti, è necessario evitare che il dibattito sulla riforma del Titolo V si riduca a tirare la corda delle materie in una direzione anziché nell'altra. La distribuzione delle competenze non è un gioco di equilibri tra poteri che può essere deciso secondo strategie opportunistiche. È invece il perno del disegno riformatore, da realizzare secondo valutazioni ancorate alla realtà e in vista di precisi obiettivi: fluidità dei processi decisionali, efficacia dell'azione legislativa, certezza delle regole.

Peraltro, non sarà sufficiente intervenire sul Titolo V se l'attuazione amministrativa rimarrà essa stessa inefficace. Su questo versante, è quindi urgente un riordino (come quello che è in discussione), per evitare che la

stagnazione dei procedimenti e il continuo rimpallo di responsabilità tra le amministrazioni blocchino le procedure.

La priorità in questo senso è una complessiva riorganizzazione degli enti territoriali e delle loro funzioni. Il discorso delle Province è ormai avviato, anche se è chiaro che va portato a termine il disegno che è stato intrapreso con la legge Delrio, implementando le Città metropolitane e aggregando i Comuni più piccoli (anche questo è un tema per noi assolutamente prioritario). Questa riorganizzazione complessivamente deve tendere a soluzioni omogenee sul territorio, assicurando l'efficiente allocazione delle funzioni amministrative fondamentali. Per questo la Costituzione e, a valle, le norme attuative della legge Delrio dovrebbero ridefinire numero e funzioni degli enti territoriali sulla base di parametri oggettivi, in modo da garantire a cittadini e imprese risposte in tempi ragionevoli.

Un'altra necessità che avvertiamo fortemente è quella di ridurre drasticamente il perimetro pubblico nel suo complesso. Faccio un esempio su tutti: la proliferazione incontrollata delle società partecipate dalla pubblica amministrazione. Dovevano essere lo strumento per dare efficienza all'organizzazione amministrativa, invece si sono risolte in una fonte di privilegio per interessi particolari. In questo settore, quindi, un riordino non è più rinviabile.

A proposito di questo tema, non vogliamo eludere la materia del CNEL. Così come è oggi, riteniamo che il CNEL abbia poca ragione di esistere. La Costituzione gli attribuisce funzioni di rilievo, che però non hanno trovato riscontro nella realtà in oltre mezzo secolo di storia. Pertanto, come ha evidenziato il presidente Squinzi in più occasioni, se si deciderà di abolirlo nell'ambito di una complessiva riorganizzazione della macchina statale, non sarà certamente Confindustria ad opporsi a questa misura.

Infine, le riforme istituzionali possono e devono essere l'occasione per predisporre presidi in grado di assicurare la salubrità finanziaria di Regioni ed enti locali. Il tema dell'autonomia finanziaria ovviamente ci sta molto a cuore, perché sono spesso le imprese, oltre ai cittadini, a pagare, in termini di incremento della pressione fiscale, il prezzo delle sue distorsioni. Vanno quindi imposti limiti alle degenerazioni, innanzitutto rilanciando, anche in Costituzione, i punti cardine di un sistema federale: fabbisogni e costi *standard*. Poi, occorre dare allo Stato la possibilità di intervenire per correggere prassi distorte. Occorre affermare con chiarezza il principio di responsabilità degli enti territoriali, puntando su strumenti come il fallimento politico, indispensabili per rendere effettivo il disegno federale stesso.

In conclusione, Confindustria sostiene con determinazione – e ci teniamo a sottolinearlo – la linea entro la quale si muove la proposta di Governo sulle riforme istituzionali. Per noi è opportuno che il dibattito in Commissione sia ampio e approfondito, perché le soluzioni tecniche non sempre sono a portata di mano e facili da individuare, ma non si può accettare che ci si allontani da quell'impostazione di principio su cui c'è

stata fino ad oggi una convergenza molto ampia. Possono cambiare i dettagli ma non gli obiettivi di fondo, per cui non sono accettabili compromessi al ribasso, che finirebbero per annacquare gli aspetti più innovativi della riforma. Su questo tema è infatti in gioco, secondo noi, il futuro del Paese e il benessere delle prossime generazioni. Dobbiamo davvero liberarci da incrostazioni antiche e recenti e da radicate pastoie istituzionali che, per riprendere le parole del Presidente della Repubblica, sono significative concause «della stagnazione, della perdita della capacità di crescere e di competere della nostra economia».

PRESIDENTE. Se non ci sono osservazioni sull'intervento del dottor Maccaferri, do la parola al Presidente dell'ANCI, Piero Fassino.

FASSINO. Ringrazio la Commissione dell'opportunità che ci viene concessa e credo di poter essere sufficientemente breve nel mio intervento, perché abbiamo alle spalle un dibattito molto intenso, grazie al quale molte delle posizioni, anche della nostra associazione, sono conosciute. Desidero dunque procedere per punti. In primo luogo, condividiamo e sosteniamo la necessità di una riforma del sistema parlamentare, nella direzione del superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto, a vantaggio di un sistema bicamerale che distingua le funzioni e le prerogative delle due Assemblee, con un'unica Assemblea di natura legislativa, per la legislazione che investe le tante *policy* del Paese, e un'Assemblea rappresentativa dei poteri territoriali. Riteniamo che un'Assemblea rappresentativa dei poteri territoriali, in Italia, si legittimi ancora di più per due ragioni. La prima è che abbiamo approvato una riforma del Titolo V e dell'assetto costituzionale che riconosce una titolarità significativa alle Regioni e, in via subordinata, al sistema dei poteri locali: tra l'altro, anche questo tema è oggetto di revisione. In secondo luogo, tutti sappiamo che la costituzione materiale dell'assetto politico e istituzionale del nostro Paese ha nei Comuni un presidio fondamentale. Questi due aspetti legittimano e spiegano perché, se si va verso il superamento del sistema bicamerale come lo abbiamo conosciuto sino ad ora, si va non solo verso una distinzione delle funzioni, ma anche verso un sistema in cui una delle due Camere sia incardinata sui poteri locali.

L'altro aspetto che desidero toccare si riconnette a quest'ultima considerazione: quando si parla dei poteri locali in Italia non si parla soltanto delle Regioni, ma si parla in primo luogo dei Comuni. Le Regioni sono un importante ente amministrativo, di programmazione, di legislazione, ovviamente con rilievo costituzionale, ma non sono un'istituzione rappresentativa e riconosciuta dal punto di vista identitario. Non c'è nessuno che, ad esempio, trovandosi a New York ed essendo interpellato sulla propria provenienza, direbbe che viene dal Veneto: la persona in questione direbbe, piuttosto, che viene da Belluno; nessuno direbbe che viene dalla Campania, direbbe, semmai, che viene da Napoli, da Caserta o da Salerno e via di questo passo. L'identità nel nostro Paese, per la sua storia, che non ho bisogno di spiegare a dei parlamentari, è incardinata sui Comuni. Tutta la

storia politica, istituzionale e culturale del nostro Paese ha nelle città e nei Comuni un presidio fondamentale, che dunque ha bisogno di trovare una rappresentanza, nel momento in cui si addivenga ad una Camera di rappresentanza dei poteri locali.

Un terzo argomento. Si dice che, in fondo, ci sono già state e ci sono altre istanze in cui i Comuni possono farsi valere. Ricordo che la cosiddetta «Bicameralina» è stata un'esperienza non felice, così come è privo di senso dire e scrivere – come spesso ho avuto modo di leggere sui giornali – che c'è la cosiddetta Conferenza Stato-Regioni. Io vado alla Conferenza Stato-Regioni, ma chi scrive queste cose non ci va. Tale Conferenza si riunisce in una stanza come quella in cui ci troviamo ora, o poco più grande, alla presenza di un funzionario per ciascun Ministero, talora con la presenza del Sottosegretario e talora no, e di altre tre persone: il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'Unione delle Province italiane (UPI) e il Presidente delle Regioni. Sostenere che essa possa sostituire una Camera dei poteri territoriali è privo di senso: quindi, in casi come questo, si fanno dei riferimenti che non hanno ragion d'essere. Se si vuol creare un Senato delle autonomie locali, bisogna che esso sia effettivamente composto – in termini quantitativi e in termini qualitativi – da soggetti rappresentativi.

Le ipotesi che sono state avanzate e che prevedono un'equilibrata rappresentanza delle Regioni e dei Comuni ci vedono concordi. Naturalmente in alcuni emendamenti, che ci siamo premurati di far avere ai Gruppi parlamentari, abbiamo sottolineato l'esigenza di un principio di simmetria nei criteri di composizione. Se si parla dei 20 Presidenti di Regione, si deve parlare anche dei sindaci delle Città metropolitane o dei 20 sindaci dei Comuni capoluoghi di Regione. Non si può dire che i Presidenti di Regione fanno parte dell'Assemblea in quanto tali, mentre i sindaci delle città capoluogo devono essere eletti. Anche perché se vogliamo che tale Assemblea sia rappresentativa sarebbe curioso che non vi fosse il sindaco di Milano o magari il sindaco di Roma, perché così si depotenzerebbe la rappresentatività del Senato. Così come nel corso del dibattito è stato introdotto un correttivo rispetto al testo depositato dal Governo, che prevede di tenere conto, seppure entro limiti contenuti, della differenza demografica delle Regioni; ebbene, ha un senso che di tale differenza si tenga conto anche nella rappresentanza dei Comuni. In ogni caso siamo a favore di una Camera rappresentativa di Regioni e Comuni, che abbia numeri contenuti, in coerenza dunque con i vari progetti che sono stati prospettati.

Come tutti sanno, è stato presentato in Commissione un ordine del giorno che ipotizza un Senato delle autonomie composto da senatori regionali eletti in ciascuna Regione. Questa è naturalmente una tesi del tutto legittima, ma il problema è quello di capire se coloro che siedono in Senato siano o meno espressione dei poteri locali. I senatori genericamente eletti su base regionale non sono necessariamente espressione dei poteri locali. Se si vuole adottare questo metodo, occorre abolire l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e il mandato di sindaco e stabilire che il

requisito fondamentale per essere candidato sia quello di essere un amministratore. In tal modo, si avrebbe un Senato rappresentativo dei poteri locali, sia pure con un'investitura diretta, anziché indiretta. Il punto però non è il metodo di elezione, ma il fatto che i senatori siano rappresentativi del sistema dei poteri locali: poi l'elezione può essere di secondo grado, come nel disegno di legge che propone il Governo e che noi condividiamo, o si può proseguire sulla strada ipotizzata dall'ordine del giorno, ma bisogna sempre ricondursi agli amministratori, eliminando l'incompatibilità tra i due mandati e introducendo, come requisito per l'elettorato passivo, il fatto di essere un amministratore locale. Alla fine, anche in tal modo si avrebbe un'assemblea rappresentativa di Comuni e Regioni.

Voglio porre due ultime questioni. Ricordo che abbiamo avanzato delle proposte per il rafforzamento delle conseguenze vincolanti, o comunque incisive, dei pareri consultivi che il Senato delle autonomie potrà esprimere sui disegni di legge. L'ultima questione che intendo porre è la più delicata di tutte, ce ne rendiamo conto, ma comunque esiste. Proponiamo che i Comuni e le Regioni possano adire la Corte costituzionale. Naturalmente ci rendiamo conto del fatto che, dal momento che in Italia esistono 8.000 Comuni e 20 Regioni, si pone un problema, ma si tratta di stabilire con legge ordinaria le modalità con cui ciò possa avvenire e stabilire i filtri necessari.

Concludo con una considerazione di natura politico-istituzionale, che riguarda maggiormente noi, ma che va a corredo di questa discussione. Nel momento in cui si riforma il Parlamento nella direzione di riconoscere un'assemblea dei poteri locali, si rivede il Titolo V con l'obiettivo – che condivido, anche se poi non so come si riuscirà a realizzarlo – di accentuare il profilo delle Regioni come enti di programmazione e di legislazione, riducendone i poteri gestionali diretti, a vantaggio di un potere gestionale in capo ai Comuni, ed avendo istituito le Città metropolitane e le Province come enti di secondo grado, è evidente che tutto ciò richiama un tema, che riguarda noi. Bisogna, però, tenerlo presente. Questo tema è stato evocato anche nel documento della Confindustria.

Una riforma di questo genere non è sostenibile, se si mantengono tutti gli 8.000 Comuni attualmente esistenti, 5.000 dei quali hanno meno di 3.000 abitanti. È chiaro che, nel momento in cui si mette in campo questa riforma, si ha il dovere di aprire una fase nella quale, usando gli strumenti che già la legge prevede, che sono almeno tre (convenzioni per le associazioni di servizi, unioni o fusioni vere e proprie), si proceda verso una riforma della dimensione comunale. Faccio un esempio per chiarire questo concetto. La Provincia di Torino diventerà Città metropolitana, perché si è stabilito – con criterio, a mio parere, molto opinabile – che il territorio di una Città metropolitana corrisponde a quello di una Provincia; ciò significa che la Città metropolitana di Torino sarà composta da 315 Comuni, di cui 270 con meno di 3.000 abitanti. Diventa complicato gestirla. In quel caso dobbiamo mettere un campo un processo di unioni e di fusioni. Un conto, infatti, è gestire una Città metropolitana composta da 315 Comuni, altro conto è gestirla con 90, 80 o 70 entità.



La Regione Piemonte è costituita da 1.206 Comuni, 800 dei quali con meno di 1.000 abitanti; si ha un bel dire che la Regione deve fare solo programmazione e legislazione, mentre la gestione deve essere in capo ai Comuni: se i Comuni sono di 1.000 abitanti bisogna piuttosto ringraziare che ancora vi sia una Regione che li sostituisce in certi poteri, altrimenti chi lo farebbe? È chiaro, quindi, che si pone un problema politico – perché il tema è tutto politico – e istituzionale che bisognerà affrontare. Personalmente voglio farne il tema centrale del prossimo Congresso dell'ANCI, che avverrà – si spera – a *iter* avanzato di queste riforme. C'è, infatti, una relazione strettissima tra la dimensione comunale e tutto l'impianto che predisporremo.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri ospiti per la collaborazione. Quello che stiamo svolgendo è un lavoro molto complesso, ma mi pare che cominci ad assumere una fisionomia, anche grazie ai molti ospiti che abbiamo ascoltato durante i nostri lavori.

Dichiaro conclusa la procedura odierna. Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o che saranno fatti pervenire prossimamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,55*





