



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

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

1^a 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

153^a seduta (antimeridiana): martedì 27 maggio 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Audizione di esperti, del Presidente del CNEL e di rappresentanti degli enti locali**

| | | | |
|--|--------------------------------|---------------------------|-----------------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 10, 12 e <i>passim</i> | * DE VERGOTTINI | Pag. 14, 18, 21 |
| * BRUNO (<i>FI-PdL XVII</i>) | 10 | MANERA | 12 |
| CALDEROLI (<i>LN-Aut</i>) | 19 | * MARZANO | 3, 10 |
| DE PETRIS (<i>Misto-SEL</i>) | 24 | * MASSI | 11 |
| * PALERMO (<i>Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE</i>) | 20 | PAPADIA | 13 |

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-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro Antonio Marzano, Presidente, e Franco Massi, Segretario generale, accompagnati da Salvatore Bosco, Vice Presidente, Stefano Bruni, Capo della Segreteria tecnica del Presidente, Valerio Gironi, Portavoce del Presidente; per l'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia Arturo Manera, Vice Presidente, e Vincenzo Papadia, consulente, accompagnati da Clemente Dominici, Sindaco di Paganico Sabino e componente della Direzione; il professor Giuseppe De Vergottini

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti, del Presidente del CNEL e di rappresentanti degli enti locali

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 del 13 maggio.

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 ora prevista l'audizione del Presidente del CNEL, Antonio Marzano, accompagnato da Franco Massi, Segretario generale, da Salvatore Bosco, Vice Presidente, da Stefano Bruni, Capo della Segreteria tecnica del Presidente, e da Valerio Gironi, Portavoce del Presidente.

Do quindi la parola al presidente Antonio Marzano.

MARZANO. Signora Presidente, la ringrazio, anche a nome dei miei colleghi, per l'invito a quest'audizione a cui personalmente tengo molto. Nel mio intervento mi rifarò ad una relazione scritta, corredata di allegati, che chiedo di depositare agli atti: vi è un allegato sulla normativa del CNEL nella sua evoluzione complessiva e vi è un altro allegato che contiene l'ipotesi di riforma avanzata dal professor Treu. Su questi non mi soffermerò in modo particolare.

Come tutti sanno, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è previsto dall'articolo 99 della Costituzione e – cito testualmente – «è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e rappresentanti delle cate-

gorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge».

Vi è poi una serie di normative successive, di tipo applicativo ed organizzativo, che comunque si ispirano all'articolo 99 della Costituzione e che non starò a ricordare posto che – come dicevo – sono oggetto di uno degli allegati. Intendo soltanto richiamare che c'è stato un intervento normativo sul CNEL (che ha fatto peraltro seguito ad un mio articolo in questo senso), con il quale praticamente si è dimezzato il numero dei componenti dell'assemblea, che è passato da 121 a 64: si è trattato di un dimezzamento dei consiglieri e di un vero e proprio taglio dei costi della politica, non solo per le indennità che sarebbero loro spettate, ma anche per il rimborso delle missioni, dacché gli stessi provengono da tutte le parti d'Italia. Anche per effetto di questo dimezzamento – d'iniziativa del CNEL – c'è stata una restituzione di oltre 20 milioni di euro al Tesoro: di ciò ha recentemente preso atto un provvedimento del Governo, ma era già stato deciso pubblicamente dal CNEL. Credo quindi che un organismo che ha ridotto, fino a dimezzarli, i propri componenti e ha provveduto ad una tale restituzione di risorse al Tesoro costituisca – se posso permettermi – un esempio raro.

Il CNEL svolge questo ruolo di consulenza, elaborando pareri su richiesta del Governo, del Parlamento e delle Regioni, ma li elabora anche di propria iniziativa, con documenti di osservazione e proposte sulla legislazione *in itinere* e sui maggiori temi della politica economica, del lavoro e delle politiche sociali, dell'ambiente e delle reti di infrastrutture, nonché delle politiche europee e internazionali. Predisponiamo rapporti periodici, studi e indagini sui temi dell'andamento del ciclo economico, del mercato del lavoro, della contrattazione, dell'immigrazione e della lotta alla criminalità. Segnalo questi temi, Presidente e illustri parlamentari, perché ci siamo accorti che si tratta di priorità per la società civile del nostro Paese (non da ultimo, appunto, la lotta alla criminalità economica). Su questi argomenti troverete un approfondimento negli allegati.

La prima crisi del CNEL – sottolineo questo aspetto metodologico che si basa sulla mia esperienza di quasi nove anni di Presidenza – ha inizio addirittura nel 1960, quando Pietro Campilli, l'allora Presidente, scrisse ad Amintore Fanfani, l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, quanto segue: «I giornali hanno pubblicato la notizia che il Governo avrebbe in animo di convocare (...) una Conferenza tra i rappresentanti del Governo, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro (...)». Campilli conclude: «Mi consenta di chiederle se quanto pubblicato abbia o no fondamento, per il giudizio che in caso affermativo sarebbe legittimo trarne sulle funzioni del CNEL e sulla interpretazione del relativo disposto costituzionale». In altre parole, se i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro si recano direttamente

alla sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri, allora Campilli si chiede quale funzione svolga il CNEL. Questa è la prima crisi del CNEL.

Recentemente – come sappiamo – il Presidente del Consiglio dei Ministri, Matteo Renzi, ha più volte affermato che la concertazione è alla fine (richiamo l'attenzione su questi passaggi logici) e che di eventuali contestazioni da parte di imprese e sindacati verso provvedimenti decisi dalla maggioranza ci si farà una ragione: questa era la dichiarazione che preludeva alla presentazione del disegno di legge di riforma costituzionale.

La stessa concertazione è quindi in discussione. Il CNEL vive così una seconda crisi: la prima fu quando Campilli si chiese in che cosa consistesse la mediazione del CNEL, se i sindacati e i datori di lavoro si rivolgevano direttamente al Governo; la seconda è quella che prelude alla fine della concertazione. Queste sono le due crisi. La fine della concertazione renderebbe di fatto superfluo l'articolo 99 della Costituzione e dunque il CNEL stesso. D'altra parte già nel 1997 (non è dunque una novità) la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema, propose la soppressione del CNEL allora presieduto da Giuseppe De Rita.

Osservo, signora Presidente, onorevoli parlamentari, che in realtà si possono distinguere – ecco il punto – due tipi di concertazione: il primo implica un confronto diretto tra Governo e parti sociali in una vera e propria trattativa (io stesso da Ministro, a suo tempo, ho fatto l'esperienza di questi incontri diretti che avvenivano a Palazzo Chigi, in cui si trattava con le parti sociali) ed è un tipo di concertazione entrato in crisi da tempo, o almeno, per quanto riguarda il CNEL, non è stato svolto da esso (e questo risale alla presidenza Campilli, sia pure con alcune rare eccezioni).

Vi è poi un secondo tipo di concertazione che si riferisce alla ricerca di un accordo tra le parti sociali su problemi considerati prioritari per la società civile. Si tratta della ricerca di una maggiore coesione sociale o, se si preferisce, della realizzazione del dialogo sociale a livello nazionale, con la successiva rappresentazione al potere politico delle soluzioni condivise. Ciò avviene non attraverso una trattativa con Governo e Parlamento, ma attraverso la rappresentazione di quelli che il CNEL ritiene essere i problemi prioritari: come questi problemi siano visti e come si possano proporre al riguardo alcune soluzioni d'intesa tra le parti sociali. Lo scopo è dunque la ricerca di un'intesa e la realizzazione del dialogo sociale. Questo secondo tipo di concertazione, che è diverso dalla trattativa con il Governo, è quello che prevale in quasi tutti gli organismi confrontabili al CNEL esistenti al mondo, che sono più di settanta.

Ho assunto, a suo tempo, la funzione di Presidente consapevole dell'importanza di questo tipo di concertazione e ho spinto nella direzione del dialogo, chiedendo anche alle parti sociali che almeno l'istruttoria dei problemi sociali si potesse svolgere presso il CNEL. L'incontro o la trattativa con il Governo potevano poi avvenire come si preferiva, ma ho chiesto che almeno l'istruttoria si tenesse da noi.

A distanza di cinquant'anni da un'indagine svolta sul mercato del lavoro, ho fatto in modo che presso il CNEL tale indagine sul «Lavoro che cambia» venisse ripresa, su iniziativa della nostra Presidenza e delle Presidenze di Camera e Senato. Si è fatto questo tipo di lavoro. Ho proposto anche di allocare presso il CNEL – lo dico perché sento circolare questa idea – l'albo delle *lobbies*. Per la mia esperienza diretta di parlamentare, conosco il ruolo delle *lobbies* e credo sia molto utile avere una trasparenza al riguardo, così come c'è in Paesi come gli Stati Uniti, dove l'idea della *lobby* è nata.

Le difficoltà oggettive che ho prima ricordato sono rimaste. In effetti, come ha di recente ricordato un *past president* dello spessore di Giuseppe De Rita, il problema del CNEL è un fatto strutturale non un problema del presidente di turno, fosse costui Campilli, De Rita o Marzano.

In ogni caso, Presidente, sarebbe improprio ritenere che le difficoltà e le crisi che ho richiamato abbiano impedito al CNEL di svolgere egualmente un'importante attività nel senso della concertazione del secondo tipo, se vogliamo chiamarla così. Questa attività è stata rivolta non alla concertazione del primo tipo, quanto alla ricerca di coesione sui problemi più avvertiti dalla società civile. Addirittura, quando mi sono insediato, ho cercato di organizzare programmaticamente nelle linee generali l'attività del CNEL usando la trilogia «coesione, competitività, sviluppo». Credo che la coesione sia importante sia per lo sviluppo che per la competitività.

Questo è stato il nostro ruolo e abbiamo sempre rappresentato al Governo e al Parlamento le posizioni coese, d'intesa raggiunte dal CNEL. Si tratta di un ruolo su cui occorre riflettere. Mi riferisco a una dichiarazione rilasciata dal professor Massimo Luciani, che faceva parte della Commissione per le riforme costituzionali. Afferma Luciani: «Le democrazie pluralistiche hanno un problema di temperatura di funzionamento, perché non possono funzionare a temperatura troppo alta altrimenti rischiano di esplodere, né possono funzionare a temperatura troppo bassa altrimenti rischiano di implodere. Il destino delle democrazie pluralistiche contemporanee è di funzionare a temperatura media, ovviamente non costante, ma tendenzialmente media. Questo vuol dire che non sono interamente convincenti due impostazioni dottrinali che oggi vanno per la maggiore. Non la teoria del conflitto, che vorrebbe spiegare la logica di funzionamento di quelle democrazie proprio nei termini del conflitto sociale. Non quella della fine della storia e della raggiunta pacificazione, che pretende di presentare un quadro irenico degli attuali rapporti politico-sociali, immaginando che si sia raggiunto lo stadio più avanzato dello sviluppo del costituzionalismo e che tutti i problemi del potere e dei diritti delle persone siano risolvibili attraverso il dialogo tra le corti, attraversando i confini tra l'ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale». Il ruolo del CNEL – ribadisce Luciani – è quello della temperatura media, che idealmente si dovrebbe raggiungere.

Insomma, non si può dire che la concertazione, intesa come contrattazione tra parti sociali e Governo, non sia in crisi, però non si può dire che sia inutile o di poco conto il confronto costruttivo che si può svilup-

pare tra le parti sociali verso la coesione sociale. In quest'ottica, con questo metodo, il CNEL ha lavorato in questi anni sui più importanti temi di attualità del nostro Paese fornendo i propri pareri al Parlamento e al Governo.

Senza pretendere di farne un'esposizione esaustiva e a titolo di meri esempi, si possono ricordare, tra le più recenti e importanti iniziative del CNEL, innanzitutto il contributo alla formulazione degli indicatori della qualità della vita, cui si fa ampio ed esplicito riferimento nell'ultimo DEF del Governo, realizzato insieme all'ISTAT e che nasce da un'iniziativa di Giovannini e Marzano a Busan, dove si tenne un convegno sostenendo la tesi che per conoscere i problemi della gente – qualche volta si dice ingenerosamente che la classe politica non sempre è attenta a questo – bisogna capire da cosa la gente vede dipendere la qualità della propria vita. Bisogna considerare una serie di indicatori, che abbiamo elaborato, perché se la classe politica sa che la qualità del vivere sta migliorando o peggiorando per delle specifiche ragioni, ha davanti a sé la possibilità di ispirare una parte della propria azione a queste constatazioni. A noi pare che questa sia stata un'iniziativa di grande interesse. Sono più volte venuto a illustrarla al Parlamento. Il prossimo 26 giugno si presenterà il secondo Rapporto sull'andamento degli indicatori della qualità della vita in Italia. Senza esagerare, essi rappresentano in qualche modo gli indicatori del progresso civile. C'è anche altro di cui tener conto, ma fanno parte dell'ambizione di capire in cosa consiste, con il progresso della qualità della vita, il progresso civile di un Paese.

La seconda importante tematica che voglio segnalare è rappresentata da tre recenti proposte di legge del CNEL: in materia di pari opportunità, in materia di riforma dei procedimenti tributari (recepita nella specifica legge delega) e in materia di riforma del bilancio dello Stato nella direzione, noi auspichiamo, del bilancio di cassa, adottato in quasi tutti i Paesi. Il bilancio di competenza per sua caratteristica crea dei problemi.

Ricordo, inoltre, il riconoscimento del ruolo internazionale del CNEL. È stata una novità storica: per la prima volta, da oltre 70 Paesi e dal Consiglio economico e sociale europeo (CESE), il CNEL dell'Europa, è stata assegnata all'Italia la Presidenza effettiva. Attualmente io sono presidente onorario della AICESIS, l'associazione che riunisce i Consigli economici e sociali nel mondo. Dovrei anche ricordare l'analisi della politica industriale, di recente inoltrata al Ministero dello sviluppo economico; il lavoro dei nostri osservatori sulla criminalità economica e l'integrazione degli immigrati; le analisi e le proposte in materia di efficienza della pubblica amministrazione; il contributo che abbiamo dato, come previsto dalla legge, in materia di riconoscimento delle nuove professioni; il riconoscimento della nostra attività di alta consulenza nelle molte leggi che ci hanno attribuito competenze in varie materie; i numerosi accordi di collaborazione stipulati sia con i Ministeri (lavoro, affari esteri, gioventù, giustizia, interno, infrastruttura e trasporti), sia con istituzioni di grande rilevanza come la Corte dei conti, l'ISTAT, il CNR, l'ISFOL, l'ARAN, le Università «La Sapienza» e «Cattolica del Sacro

Cuore» di Milano. Proprio la stipula di accordi di lavoro con il CNEL rende implicito il riconoscimento da parte loro del ruolo che esso svolge.

Dovrei anche ricordare le molte audizioni e i documenti di osservazione e proposte che il CNEL ha formulato (circa 1.000). In tali occasioni le posizioni espresse dalle parti sociali hanno ispirato leggi dello Stato o atti parlamentari. Infine, molto importante è anche l'iniziativa nel campo del terzo settore, che come sapete sta emergendo sempre più (la *big society* cui si riferiva Cameron), in particolare sul tema della responsabilità sociale delle imprese, l'aspetto che interessa di più alle parti sociali.

Da ultimo mi pare importante ricordare che di recente, proprio mentre il Parlamento era impegnato a discutere della possibile soppressione dell'articolo 99, la Commissione attività produttive della Camera dei deputati ha richiesto un parere del CNEL in merito al tema della regolamentazione degli orari degli esercizi commerciali e il Governo ha inserito nel DEF di quest'anno dati relativi all'iniziativa congiunta ISTAT-CNEL sugli indicatori, cui ho già accennato.

Questo insieme di attività – tengo a sottolinearlo, signora Presidente – si è svolto peraltro con grande attenzione all'uso delle risorse finanziarie, tanto che il CNEL ha messo a disposizione del Ministero dell'economia e delle finanze 8 milioni di euro già nel 2013 e altri 19 circa nel 2014. Questa intensa attività – e non credo si possa molto discutere sul lavoro che viene fatto – è stata svolta nel massimo rispetto possibile dei problemi della finanza pubblica, quindi con l'applicazione in misura consistente di vere e proprie *spending reviews* al CNEL (ed anche questo aspetto non so quanti confronti possa trovare). Il costo del CNEL è nell'ordine dello 0,003 per cento del bilancio dello Stato: il quadriennio 2011-2014 vedrà dunque una restituzione complessiva di 27 milioni di euro; a fronte di questo, però, è stata comunque prodotta la mole di lavori che ho descritto sia pure per sommi capi.

Devo anche rilevare con intima soddisfazione, signora Presidente, che in molti casi il CNEL ha proposto indirizzi generali di politica economica in anticipo rispetto ad altri. Mi limito qui a ricordare il monito più volte espresso circa l'errore insito nell'assegnare in sede europea priorità alla politica del rigore di bilancio, quando invece ad essa andrebbe non dico sostituita, ma comunque associata a pari livello di priorità una politica di riforme per la competitività e la crescita. Al riguardo, si possono esaminare i resoconti delle nostre audizioni ed anche la posizione assunta dal CNEL in occasione del dibattito da noi organizzato con l'OCSE nel rapporto «Italia 2013», che ha visto la partecipazione del Presidente del Consiglio allora entrante e di quello uscente, rispettivamente Enrico Letta e Mario Monti.

Resta il problema della crisi della concertazione, quindi del CNEL, ma sottolineo che ciò riguarda soprattutto quella di primo tipo, ossia la trattativa tra le parti sociali ed il Governo. La concertazione intesa come ricerca di dialogo e di consenso fra le parti sociali invece credo sia stata da noi svolta intensamente e ritengo che comunque, come dice il professor Luciani, occupi un ruolo importante.

Il problema, dal nostro punto di vista, sta allora nel riflettere bene se si tratti di sopprimere o di riformare: sopprimere la concertazione del primo tipo, cioè quella diretta con il Governo ed il Parlamento, non serve, perché essa è finita e da tempo il CNEL non la svolge più (e ho citato infatti il presidente Campilli); sulla concertazione del secondo tipo si può anche supporre di esaminare un'ipotesi di riforma. A tal proposito, vi sono già varie proposte, anche parlamentari e c'è una proposta avanzata dal CNEL che riguarda molti aspetti, tra cui spiccano tra l'altro la composizione del CNEL e la rappresentanza. Constatiamo infatti che alcune nuove componenti della società civile – che non è statica, ovviamente, ma si evolve – vorrebbero entrare nel CNEL ed hanno presentato ricorsi contro la loro mancata partecipazione alla formazione di tale assemblea (noto dunque che è molto diffusa l'aspirazione ad entrare in questo CNEL).

Come ho già avuto modo di anticipare, alleghiamo al documento che lasceremo agli atti della Commissione al termine dell'audizione la proposta di riforma Treu, che mira anche a migliorare le funzioni del nostro Istituto dal punto di vista degli obiettivi da raggiungere, di una migliore definizione fra Governo, Parlamento e CNEL, della possibile obbligatorietà – che Treu propone come non vincolante – del parere delle parti sociali su alcuni temi, di un impegno ancora più forte sui temi dell'Unione europea e sui compiti di valutazione delle principali politiche pubbliche. Segnalo inoltre il potenziamento dell'archivio della contrattazione collettiva. Presso il CNEL abbiamo alcune importanti banche dati che sono sue esclusive. Vi sono anche proposte sulla *governance*, che non vi anticipo perché – lo ribadisco – se ne parla nel documento che lascerò agli atti, onde evitare di approfittare eccessivamente del vostro tempo e potermi avviare a concludere.

L'abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione e la connessa soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non sono scelte esenti da conseguenze. Il ruolo svolto dal CNEL in questi anni come collettore nazionale delle istanze del dialogo sociale, europeo e internazionale, è stato molto importante e se venisse meno credo determinerebbe un qualche *vulnus* nel pluralismo democratico del Paese. Inoltre, l'Italia sarebbe esclusa da una serie di tavoli di confronto cui partecipa costantemente, come ho ricordato, sia in sede europea, tramite il Comitato economico e sociale europeo (CESE, che sussiste e che nessuno tocca), sia in sede internazionale, tramite l'Associazione Internazionale dei Consigli Economici e Sociali (AICESIS). Ho il timore che la coesione ed il dialogo sociali avrebbero qualche problema in più, qualora il CNEL venisse meno. Non ritengo possa essere ignorato quanto sottolineato dal *Dossier* n. 133 del Servizio Studi del Senato della Repubblica: «Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare l'esigenza di un chiarimento circa l'applicazione di varie norme che, nell'ordinamento nazionale vigente, nonché nei singoli ordinamenti regionali, fanno riferimento al CNEL, in particolare delle norme che individuano, a determinati fini, le associazioni in quelle rappresentate nel CNEL (...) e delle norme che demandano al

CNEL il potere di designazione di alcuni membri di organi collegiali (...)». Vi sono alcuni adempimenti di legge, per così dire, che richiederebbero una riflessione: chi sarebbe il nuovo assuntore di tali compiti?

BRUNO (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, nel ringraziare il presidente Marzano per la sua esaustiva relazione, vorrei chiedergli qualche chiarimento sul contenuto dei documenti che sono stati prodotti. Vorrei sapere, in particolare, se essi prevedono un'ipotesi di modifica del CNEL anche nel senso di una ristrutturazione e di una riscrittura dei suoi compiti e delle sue finalità, con riferimento anche ad una sua nuova struttura finanziaria ed economica tale da permettergli di continuare a funzionare.

MARZANO. Sì, si tratta della riforma che viene allegata.

PRESIDENTE. Il testo dei documenti che sono stati consegnati agli atti della Commissione è in distribuzione, senatore Bruno.

BRUNO (*FI-PdL XVII*). La ringrazio, signora Presidente, ma allora mi sorge una domanda: immaginiamo solo per un momento che si realizzi l'abolizione del CNEL, secondo quanto previsto non solo dal testo del Governo, ma in buona parte anche da altri che l'hanno seguito e sono stati depositati (attualmente ne stiamo discutendo 54). La mia preoccupazione è dunque in linea con quanto ha fatto bene oggi a sottolineare il presidente Marzano circa una diversa funzione, una diversa riscrittura, una diversa modulazione del CNEL, che saranno sicuramente oggetto di discussione.

A me sembra tuttavia, stando con i piedi per terra, che il Presidente del Consiglio si voglia spendere sul CNEL, dunque mi domando se tutta la struttura interna verrebbe spazzata via. Nello studio che è stato fatto – e di cui ancora non ho contezza – è prevista un'ipotesi relativa a dove, come e quando collocare le persone che oggi collaborano con tale organismo e che nel frattempo hanno acquisito un'esperienza ed una professionalità che non vanno assolutamente eliminate – e mi riferisco alla classe dirigente ed ai funzionari, ma non solo – nel caso vi fosse la volontà maggioritaria del Parlamento di cancellare l'articolo 99 della Costituzione, quindi il CNEL?

MARZANO. Nel testo allegato proponiamo una possibile riforma. Sottolineo per inciso che, di fronte alla decisione del Governo e del Parlamento, il CNEL non può che inchinarsi, ma ha anche il dovere di segnalare alcune conseguenze – e questo è lo scopo del mio intervento – e di proporre una riforma. Con la riforma non si porrebbe il problema del personale, molto qualificato; se, però, dovesse andare avanti l'idea della soppressione, tale questione dovrebbe comunque essere affrontata dal Governo. In linea di massima, ho l'impressione che – come mi pare sia accaduto in altri casi – il personale verrebbe assorbito da altre parti del sistema pubblico.

Se lo consente, signora Presidente, vorrei cedere la parola al dottor Massi, il segretario generale del CNEL, che desidera intervenire sul punto.

MASSI. Signora Presidente, il presidente Marzano ha anticipato il contenuto di alcuni allegati, ma ne abbiamo inviati anche altri (che ovviamente sono a disposizione della Commissione), che riportano alcuni dati essenziali sulla struttura amministrativa di supporto al CNEL. Se lo consente, signora Presidente, vorrei fare solo un breve cenno a tali dati, per dare una compiuta informazione al Senato della Repubblica ai fini della decisione da assumere.

Il presidente Marzano ha esposto a lungo i risultati sul piano istituzionale conseguiti dall'assemblea del CNEL, cioè da quella componente rappresentativa di 65 consiglieri (all'epoca 121) designati dalle varie parti sociali, alcuni dalla Presidenza della Repubblica e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

A supporto di tale assemblea, esiste un segretariato generale, composto attualmente da 92 unità. Si tratta di 92 dipendenti pubblici, la cui età media è di poco inferiore ai 45 anni; vi sono sette dirigenti, di cui un solo dirigente generale e sei dirigenti di seconda fascia; vi sono poi 43 laureati (la maggior parte dei quali in materie economico-statistiche), 15 dei quali in possesso di *master* post-universitario.

Io sono un magistrato della Corte dei conti e svolgo le funzioni di segretario generale soltanto da tre anni. Ho trovato questa struttura e ne ho apprezzato subito il livello professionale molto elevato. Ho 34 anni di servizio e ho conosciuto 11 amministrazioni pubbliche differenti. Il livello professionale che ho trovato all'interno del CNEL, e in particolare nel segretariato generale, sicuramente non ha nulla da invidiare al resto della pubblica amministrazione che ho avuto l'onore di conoscere.

Alcuni dati riportati negli allegati che abbiamo consegnato agli Uffici della Commissione danno il senso dello sforzo effettuato dal segretariato generale. Il CNEL ha continuato a lavorare, ma mentre dal 1958 al 2010 non ha mai restituito risorse finanziarie al pubblico erario, dal 2011 al 2014 – come sottolineato dal presidente Marzano – ha restituito 27 dei 78 milioni di euro ricevuti: in sostanza, il 35 per cento delle risorse finanziarie che il bilancio dello Stato ha stanziato per il CNEL è stato restituito al bilancio dello Stato, conservando gli stessi livelli di produttività, anzi implementando i prodotti cosiddetti *in house*, cioè sviluppati dalle professionalità interne.

Il costo medio del CNEL, che fino al 2010 era di circa 18,5 milioni di euro annui, è sceso a 12,7 milioni di euro annui (le restituzioni derivano proprio da tale differenza). A fronte di tutto ciò, sono state sviluppate *best practices*, segnalate anche al Governo perché replicabili su scala nazionale: le piccole buone pratiche attuate in una struttura minimale come quella del CNEL, qualora replicate, potrebbero condurre a riduzioni di spesa su scala nazionale nell'ordine di miliardi di euro.

Infine, sono stati sviluppati gli accordi interistituzionali. Il CNEL è diventato, nello scenario della pubblica amministrazione italiana, una delle

amministrazioni che utilizza di più questo strumento previsto dalla vecchia legge 7 agosto 1990, n. 241, e non molto diffuso. Si tratta di accordi con cui amministrazioni pubbliche mettono a fattor comune risorse finanziarie e soprattutto professionali per svolgere lavori di comune interesse. Il presidente Marzano ha poc'anzi citato un elenco al riguardo. Ciò ci ha condotto a svolgere lavori di pregevole fattura professionale, con costi veramente ridotti.

PRESIDENTE. Acquisiremo e metteremo in distribuzione i documenti che i nostri ospiti ci hanno consegnato.

Ringraziando il presidente Marzano e tutti i rappresentanti del CNEL, sottolineo che potremo rivolgere ad alcuni nostri ospiti l'invito a partecipare ad un'altra audizione per approfondire singole questioni.

Do ora il benvenuto ai rappresentanti dell'Associazione nazionale dei piccoli Comuni d'Italia: Arturo Manera, vice presidente, e Vincenzo Pappadia, consulente, accompagnati da Clemente Dominici, sindaco di Paganico Sabino e componente della Direzione.

MANERA. Signora Presidente, innanzitutto mi corre l'obbligo di ringraziarla per averci invitato all'audizione odierna. Mi scuso per l'assenza della nostra presidente Franca Biglio, sindaco del comune di Marsaglia, in provincia di Cuneo, la quale, per motivi personali (è stata sottoposta proprio in queste ore ad un piccolo intervento chirurgico) non ha potuto partecipare all'odierna audizione.

Sottolineo preliminarmente che noi siamo consapevoli e coscienti del fatto che la riforma proposta vada nella giusta direzione, cioè concordiamo pienamente con la scelta della trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle autonomie. Riteniamo però di dover esprimere un parere suggerendo anche eventuali punti di riflessione di cui siamo portatori.

In primo luogo, crediamo che la composizione del Senato delle autonomie vada scelta su base elettorale, anche se di secondo grado (ad esempio, attraverso le assemblee regionali), naturalmente tenendo conto in modo proporzionale della rappresentanza dei territori, salvo eventualmente una quota residuale per le eccellenze nazionali nominate dal Presidente della Repubblica.

In secondo luogo, riteniamo che la scelta territoriale sia estremamente opportuna, anche se crediamo che vadano indicate categorie di sindaci oltre che rappresentanze dei territori. A nostro avviso, devono essere indicate almeno tre categorie: i piccoli Comuni, cioè fino a 5.000 abitanti, le città medie, i capoluoghi di Regione e le Città metropolitane (o come meglio specificato nella relazione allegata).

Riteniamo altresì utile suggerire, come avviene nella stragrande maggioranza dei Consigli delle autonomie locali (CAL) regionali, che siano presenti e ascoltate le associazioni delle autonomie, cioè l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), l'Associazione nazionale piccoli Comuni d'Italia (ANPCI), l'Associazione italiana per il consiglio dei Comuni

e delle Regioni d'Europa (AICCRE), l'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani (UNCCEM), eccetera. Abbiamo indicato un elenco, ma comunque le organizzazioni maggiori si conoscono, compresa anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

A questo proposito abbiamo inteso suggerire un emendamento all'articolo 30 del disegno di legge costituzionale, che così recita: «Il Senato delle autonomie, nelle proprie forme e discipline regolamentari, riconosce e garantisce la consultazione preventiva delle associazioni degli enti territoriali prima dell'adozione di atti, leggi e provvedimenti che interessano la vita delle comunità locali e le loro amministrazioni dirette e indirette. A tutela dei principi di unità della Repubblica e del decentramento amministrativo, favorisce inoltre la partecipazione delle associazioni degli enti territoriali ANCI, ANPCI, AICCRE, UNCCEM, UPI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, senza diritto di voto alle iniziative e alle sedute delle Commissioni di lavoro e delle adunanze plenarie del Senato delle autonomie».

Riteniamo, inoltre, che occorra una garanzia costituzionale su autonomia generale e libera scelta dell'organizzazione dell'ente locale e che debbano essere osservati e rispettati i soli tre principi fondamentali: efficienza, efficacia ed economicità. Riteniamo, ancora, che occorra una garanzia costituzionale sul conseguimento nei territori di livelli ottimali di istruzione, sicurezza, servizi al cittadino e giustizia. Riteniamo poi utile suggerire che ogni senatore possa essere dotato di strumenti telematici, peraltro oggi molto frequentati, in modo che gli stessi senatori possano svolgere la maggior parte del loro lavoro direttamente dai territori, fatte salve le occasioni in cui è richiesta la loro presenza nell'Aula del Senato delle autonomie. Consideriamo ciò estremamente importante, perché in tal modo il senatore sarà utilmente coinvolto nelle attività parlamentari senza essere costretto a muoversi dal territorio; inoltre, continuando a svolgere la sua missione potrà acquisire e approfondire la conoscenza dei problemi reali, che proficuamente potrà trasferire negli atti legislativi.

Abbiamo sintetizzato il nostro intervento, ma depositiamo agli atti della Commissione un'ampia relazione, comprensiva di questi punti salienti, in quanto siamo convinti che poche siano le questioni importanti che riteniamo di indicare, lasciando al Senato e ai senatori la scelta di dare giuste risposte ai nostri *desiderata*.

PAPADIA. Signora Presidente, onorevoli senatori, vorrei richiamare alla vostra attenzione il fatto che un terzo degli abitanti della nostra amata Italia vive in Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, che rappresentano i due terzi del territorio nazionale. Ritengo pertanto che mantenere quel principio di cui all'articolo 5 della nostra amata Carta costituzionale, che afferma che la Repubblica è una e indivisibile e realizza il più ampio decentramento amministrativo, sia un punto fondamentale di inalienabilità, come afferma la Corte costituzionale. Questo è il motivo per cui, accanto a tutti i ragionamenti e ai dibattiti che si stanno sviluppando, richiamiamo l'esigenza di dar voce e rappresentatività almeno a 18-20 sin-

daci dei Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti per poter partecipare a codesta grande istituzione che si chiamerà Senato delle autonomie, in modo da dare vita, corpo e sostanza alle problematiche della rappresentanza e della rappresentatività delle forme elettive. Non dimentichiamo che proprio nelle elezioni di due giorni fa l'affluenza maggiore è stata registrata nei Comuni sotto i 5.000 abitanti; pertanto, nella combinazione del voto per il Parlamento europeo e per le amministrazioni locali, si è sentito il peso e la passione per la propria vita politica e per le esigenze della propria comunità.

Vi sono poi altre questioni aperte. Sappiamo che viviamo una fase difficile della nostra vita repubblicana, una realtà caratterizzata, ad esempio, dall'abbandono totale delle miniere (lei sa bene, signora Presidente, che non ne è rimasta aperta nemmeno una), per cui molte realtà dei nostri piccoli Comuni si trovano con dei cimiteri di miniere e forse sarebbe opportuno ragionare su qualche leggina d'accompagnamento al riguardo. Ci fermiamo qui perché sappiamo bene che lo Stato non ha strumenti per lo sviluppo industriale, atteso che l'IRI non c'è più, quindi in questa fase anche negoziare e dare lavoro è difficile, è molto complicato, rispetto ai modi di essere di una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, ringraziamo i nostri ospiti per il contributo e per il documento che lasciano agli atti della Commissione.

Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione del professor Giuseppe De Vergottini, ordinario di diritto costituzionale all'università di Bologna e grande comparatista, che credo conosciamo tutti. Do quindi immediatamente la parola al professor De Vergottini.

DE VERGOTTINI. Signora Presidente, ringrazio lei e la Commissione per avermi dato questa occasione. Di fronte ai problemi sollevati dal disegno di legge governativo e da tutte le altre proposte che si sono nel tempo sedimentate, nonché di fronte all'ordine del giorno Calderoli che è stato approvato all'inizio di maggio, devo dire con molta franchezza che, pur avendo qualche idea su questo argomento, mi trovo in un certo disorientamento. Credo di avere dei punti fermi, ma confesso di avere anche molte incertezze. Siccome il tempo a disposizione è poco, questa mattina ho inviato qualche pagina di riflessioni, che non considero assolutamente ultime, ma sono solamente legate alle mie perplessità.

Il punto di partenza è che non c'è nessuna incertezza sul fatto che il disegno di legge venga incontro all'esigenza di semplificazione del nostro sistema costituzionale e a un riconoscimento, che mi augurerei fosse definitivo, dell'esigenza di superare un bicameralismo paritario rispetto al quale nel tempo abbiamo tutti avuto modo di manifestare perplessità e critiche. Si tratta però di vedere se le soluzioni prospettate possano essere considerate le più soddisfacenti. Direi che il fatto di portare il Senato a essere la Camera dei territori è sicuramente una soluzione vincente; va tuttavia valutato come articolare questa rappresentanza.

Incidentalmente, signora Presidente, vorrei far notare che è vero che il disegno di legge si concentra sul problema del superamento del bicameralismo e della riconsiderazione della rappresentanza e delle funzioni del Senato, ma indubbiamente, anche se non affronta formalmente il problema della forma di Governo, esso ha una ricaduta evidente sulla forma di Governo: il fatto di semplificare il rapporto fiduciario tra la sola Camera elettiva – e quindi la sua maggioranza – e il Governo, il fatto di prevedere la possibilità di voto e che il Governo, a data fissa, abbia la possibilità di inserire la discussione e l'approvazione di un disegno di legge, sono tutti indici di un sicuro rafforzamento del Governo in Parlamento. Quindi, anche se formalmente non si tocca la forma di Governo, di striscio si tocca anche questo argomento.

Torniamo al tema più specifico del disegno di legge: il Senato come Camera dei territori. È raggiunto questo obiettivo in modo razionale? Con molta franchezza devo dire che sono portato a considerare in modo non positivo la tendenziale equiparazione degli enti Regione agli enti Comune: questo fatto, a mio parere, da una parte potrebbe essere visto come un vero e proprio declassamento dell'ente Regione, d'altra potrebbe comportare la difficoltà di agevolare l'integrazione tra i rappresentanti di provenienza regionale e quelli di provenienza comunale. La seconda Camera avrebbe bisogno di processi integrativi e di compatibilizzazioni tra le provenienze comunali e regionali. Vedo questa sorta di contrapposizione come possibile ipotesi non dico di paralisi, ma di controllo interfaccia tra i rappresentanti dei due enti. Ciò sicuramente, a mio parere, non agevolerebbe l'integrazione e, quindi, una volontà coesa e integrata del Senato, con questa rappresentanza che mi lascia perplesso.

Il discorso diventa ancor più complicato (ma ho l'impressione che sia un argomento a livello politico superato) nel caso in cui in questo *mix* di rappresentanti di Comuni e di Regioni arrivassero anche i senatori di nomina presidenziale. Non vorrei usare parole troppo pesanti, ma – vi dico la verità – non appena fu avanzata la proposta, essa suscitò in me forti preoccupazioni. Infatti è vero che forse è eccessivo ed esagerato parlare del partito del Presidente e di un nucleo forte, ma è singolare che si sia pensato ad una quota così alta, in percentuale, di nominati esterni, tra l'altro con un vincolo di durata di sette anni che in parte scompagina la durata di mandato degli altri rappresentanti, anche se sappiamo che gli altri rappresentanti potrebbero scalare a seconda dei rinnovi dei Consigli regionali, municipali e così via. È indubbiamente singolare questa intersezione dei senatori di nomina presidenziale. Basti pensare per assurdo (parliamo, mi auguro, di casi meramente teorici) all'ipotesi di un procedimento di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica, in cui una quota veramente significativa dei componenti di una delle due Camere fosse chiamata ad esprimere una valutazione sui comportamenti del Presidente della Repubblica, essendo stata dallo stesso nominata: lo vedo come un vero e proprio pasticcio. Se fosse vero – come ci sembra di avere capito dagli ultimi passaggi politici – che l'idea dei senatori di nomina presidenziale

è superata o è comunque ridotta ai minimi termini, credo che ciò sarebbe oltremodo auspicabile.

Se torniamo un attimo indietro, lasciando da parte il problema dell'equiparazione tra Comuni e Regioni e rimanendo nell'ambito anche solo regionale, rispetto ai modi di scelta, vi dico con molta franchezza che, quando partecipai ai lavori della Commissione dei cosiddetti saggi, molto timidamente prospettai l'idea di utilizzare un meccanismo di nomina dei senatori regionali che seguisse la falsariga del meccanismo tedesco del *Bundesrat*. Mi sembrava che il modo più elementare, più semplice, ma anche più sicuro per gli interessi regionali di assicurarsi una presenza, fosse che le Regioni, intese come blocco, e quindi gli esecutivi regionali, si presentassero come portatrici degli interessi dei territori nella seconda Camera: un sistema forse un po' grezzo, ma molto chiaro e semplice. Appena ho ventilato questa idea, non molto originale a dir la verità, sono stato sopraffatto da tutta una serie di altre proposte che invece privilegiavano o l'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, o l'elezione diretta in collegi regionali. Il documento approvato da quella Commissione – come ben sapete – sostanzialmente si è spostato su questa seconda alternativa, proposta che è riemersa anche come possibile alternativa al disegno di legge governativo.

L'unico punto che non mi convince e sul quale credo di avere le idee chiare (ove si affermasse una delle ipotesi che è stata avanzata, e cioè l'elezione diretta dei senatori in circoscrizioni regionali) è l'idea del cumulo. A parte quanto accade in Austria (lasciamo stare la Russia, che è un pianeta lontano da noi), basti vedere la recente riforma francese che ha inciso proprio sul divieto di cumulo tra la rappresentanza dei consiglieri di provenienza locale e quella dei senatori. Si tratta di vedere che cosa deve essere il Senato: se il Senato vuole essere un'Assemblea che non funziona solo per sessioni periodiche lontane, ma una seconda Camera parallela alla Camera dei deputati, francamente penso che sia poco credibile l'idea che si possa mantenere in modo dignitoso un doppio mandato tra impegni regionali e impegni del Senato. Se mi è permesso, con tutto il rispetto per la proposta, sarei critico su questo profilo e non vedrei in modo favorevole il mantenimento del doppio mandato, ma questa è un'opinione del tutto personale.

Signora Presidente, ci sarebbero tantissime considerazioni da aggiungere sul tema delle funzioni: anche qui è chiara la posizione di apertura del disegno di legge, ove si prevede che il Senato partecipi alla funzione legislativa, abbia funzioni di controllo e svolga un ruolo importante nei rapporti con l'Unione europea: tutte posizioni logiche e condivisibili. Da un punto di vista pratico, grossomodo, fatta salva l'iniziativa legislativa, il procedimento legislativo nel Senato come Assemblea è costruito soprattutto come procedimento di riflessione. A parte i disegni di legge di revisione costituzionale, per cui le due Assemblee sono viste su un piano di equivalenza, per il resto, se si escludono i tecnicismi previsti per quanto riguarda le maggioranze da richiedere, che comunque comportano che l'ultima parola sia rimessa alla Camera dei deputati, il ruolo del Senato

sarebbe quello di una Camera di riflessione che ha la facoltà di richiedere una riconsiderazione dei termini in cui le proposte passano alla Camera dei deputati: tutto bene su questo.

Un punto che non è stato inserito nel disegno di legge – che probabilmente anche altri colleghi avranno richiamato – è la mancata previsione di una procedura di conciliazione. In altre parole, non solo nei casi previsti – che però allargherei alle competenze regionali più vaste – di uguali competenze e di un ruolo paritario tra Camera e Senato, ma anche nel caso di un ruolo differenziato e quindi non paritario tra le due Camere, sarebbe interessante prevedere una Commissione di conciliazione, come esiste in quasi tutti i sistemi federali: una Commissione paritetica che svolgerebbe la funzione di una sorta di stanza di compensazione, in cui, qualora non ci fosse l'accordo tra Camera e Senato su un disegno di legge, poter ragionare in modo collaborativo su un testo. Questo mi sembrerebbe un modo intelligente – permettetemi la parola – per mantenere uno snodo collaborativo tra le due Assemblee. Non mi piace molto l'idea del prendere o lasciare: io dico una cosa, tu ne sostieni un'altra, alla fine però – a seconda dei casi e con maggioranze differenziate – io ho l'ultima parola. La procedura di conciliazione, che è prevista quasi dappertutto, non offende nessuno. Naturalmente bisogna vedere quali termini stabilire perché la conciliazione non può significare dilazione all'infinito. È tuttavia una possibilità che forse potrebbe valere la pena prevedere. Questo per quanto riguarda il procedimento legislativo.

Sul lato dei controlli, sicuramente è importante parlare di competenze ispettive, di valutazione delle politiche pubbliche, è importante vedere un ruolo del Senato nella fase ascendente e discendente e nelle procedure di sussidiarietà nei rapporti con l'Unione europea. Ho notato che non è consentita, se non alla Camera dei deputati, la possibilità di istituire Commissioni d'inchiesta. Sul ruolo ispettivo sarebbe forse opportuno un maggiore dettaglio sugli strumenti da utilizzare nelle verifiche delle politiche pubbliche e anche nella verifica dell'attività politica generale svolta dal Governo nella Camera dei deputati. Questo potrebbe essere previsto.

Non vorrei che in prospettiva sorgesse un equivoco sul fatto che il rapporto fiduciario sussiste nel rapporto tra Camera dei deputati e Governo e non nel rapporto con il Senato. Per carità. Ciò però non deve farci pensare che il Senato non avrebbe comunque un ruolo politico. Questa è una questione di quadro. Se ci riflettete, in tutti i sistemi in cui la seconda Camera non ha una competenza formale nella definizione e nella condotta del rapporto fiduciario, in realtà non è vero che la stessa non abbia un ruolo politico importante. Il caso classico è quello della Germania: pur non essendo il *Bundesrat* la sede del rapporto fiduciario, è però molto discutibile che il Cancelliere si metta in conflitto con il *Bundesrat* o che non abbia bisogno in certi casi dell'appoggio del *Bundesrat*. A parte il fatto che la Costituzione prevede espressamente che in determinati casi se non è possibile il rapporto con il *Bundestag* ci si appoggia al *Bundesrat*. Dal punto di vista pratico, di qui l'importanza degli strumenti ispettivi, gli snodi di conoscibilità delle politiche, di possibilità di acquisire informa-

zioni e di manifestare opinioni sono molto importanti; lo snodo politico dovrebbe rimanere senza preoccupazione di conflitti anche se non c'è il rapporto fiduciario formale. L'idea di separare la seconda Camera da uno snodo politico con il Governo non mi sembra realistica, infatti anche nei sistemi in cui il rapporto fiduciario non c'è non per questo non c'è un rapporto politico.

PRESIDENTE. Il rapporto politico non si esaurisce nel voto di fiducia.

DE VERGOTTINI. Siccome lei richiamava i profili comparatistici, per quello che conosco nella pratica così non è.

C'è poi il problema del Titolo V. Io vedo favorevolmente lo spostamento di certe competenze oggi concorrenti al centro. Mi sembra ci sia stato un coro su materie come energia, comunicazioni, grandi infrastrutture e trasporti. C'è un consenso. Le ragioni per cui ci sono state delle insoddisfazioni sulla riforma del 2001 sono palesi e non vale la pena tornarci perché sono cose dette e ridette. Vorrei solo notare che il fatto che si aboliscono sul piano formale le competenze concorrenti e si prevedono, per diversi aspetti importanti, norme generali fissate a livello centrale, non esclude comunque che un qualche meccanismo di legge quadro o legge cornice sulle questioni di maggiore importanza finisca per rimanere. Si cancella, quindi, l'idea della colonna delle competenze concorrenti e si insiste su quelle esclusive. In realtà però si tratta di competenze che richiedono comunque delle finestre per l'intervento specificativo regionale. È chiaro che in proposito esiste una forma di contrapposizione netta con il contenuto dell'ordine del giorno del senatore Calderoli che tende a contrapporre un elenco estremamente articolato di competenze esclusive regionali. Questa è un'opzione che dovrete affrontare. Sono due punti di difficile conciliabilità come visione.

Presidente, nell'appunto che ho lasciato mi sono permesso di dire che mi sembra un po' singolare che non ci sia alcuna previsione sulle Autorità indipendenti, che si era già arrivati a definire nelle vecchie proposte di riforma costituzionale. La questione mi pare che sia matura e non credo ci siano problemi per inserirla espressamente. C'è il problema dell'accesso alla Corte costituzionale da parte delle minoranze e anche del Senato. C'è una stranezza relativa all'articolo 78 in cui si continua a parlare di competenze, in questo caso della sola Camera dei deputati, per la delibera dello stato di guerra. Praticamente si ripercorre una formula che era vecchia già nel 1947. Secondo me, o si lascia questa previsione o si aggiunge, l'unica cosa che a noi interessa oggi, la competenza nel deliberare l'invio delle Forze armate all'estero per le missioni internazionali. Questa è la vera esigenza nei rapporti di questi ultimi anni e in prospettiva. La dichiarazione dello stato di guerra mi sembra una fattispecie un po' remota.

Il punto su cui ci sarebbe molto da lavorare in modo positivo e che nel disegno di legge è indicato ma non particolarmente sviluppato, anche se abbastanza pacifico, è il rapporto con l'Unione europea. Il Senato po-

trebbe avere un ruolo molto importante, anche utilizzando la possibilità che il Protocollo n. 2, allegato al Trattato di Lisbona, prevede. Il Senato potrebbe mettere in atto dei procedimenti collaborativi con i Consigli regionali per quanto riguarda l'attivazione nei confronti degli organi comunitari delle eventuali procedure inerenti il mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Siccome la Corte – e anche la Commissione – ha riconosciuto che questo tipo di procedure in realtà non è limitato solamente alle questioni formali del mancato rispetto del principio di sussidiarietà, ma può toccare anche il merito delle delibere europee, si aprirebbe un grosso spazio per una rivalutazione del ruolo del Senato, che diventerebbe uno snodo per i Consigli regionali per l'accesso agli organi comunitari. Si tratta di un aspetto piuttosto interessante e nel disegno vi è un possibile aggancio, che – benché appena indicato – potrebbe portare a ciò (e tralasciamo il discorso, che conoscete benissimo, relativo alle procedure ascendenti e discendenti): tutto questo capitolo, se veramente sfruttato, potrebbe dare un grosso spazio politico alla seconda Camera.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Professor De Vergottini, nel ringraziarla per la semplicità e la chiarezza della sua illustrazione, vorrei rivolgerle due domande, la prima delle quali credo possa avere già una risposta, rispetto alla modalità elettiva dei senatori. Quello che lei ha delineato è un Senato che non si riunisce saltuariamente, ma una Camera che, pur non esprimendo la fiducia, ha comunque un forte valore politico. Questo mi fa pensare immediatamente che la non cumulabilità delle cariche debba valere non solo per i consiglieri regionali, ma anche per i governatori ed i sindaci, ancor più se di grandi città, perché le due cose non potrebbero coesistere.

L'aspetto su cui invece mi interessa avere una risposta – che credo interessi anche alla presidente Finocchiaro – è quello su cui credo si concentri il grosso del problema, al di là della polemica sulle modalità elettive del Senato (le funzioni mi sembra siano state ottimamente delineate), ossia il Titolo V e le competenze. Lei correttamente ha indicato che nel mio ordine del giorno vi è una visione diametralmente opposta rispetto alla proposta del Governo: essa è volutamente distante, proprio perché nella proposta del Governo di fatto tutta la materia concorrente viene rimessa in capo allo Stato, quindi con una ricentralizzazione totale; in senso diametralmente opposto, invece, io ho previsto una serie di funzioni come materie esclusive delle Regioni.

Al di là della suggestione che era mia e che è stata anche del Governo, nel voler definire le competenze esclusive e quelle residuali, temo che la materia concorrente non possa essere soppressa, come viene fatto dalla proposta mia e da quella del Governo. Mi chiedo dunque se, piuttosto che una soppressione, con tutti questi trasferimenti, non sia invece più utile individuare le materie concorrenti che dal 2001 ad oggi abbiamo verificato dover essere messe in capo allo Stato e mantenere la residualità del passato a quelle materie che ragionevolmente debbano essere concorrenti.

PALERMO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signora Presidente, nel ringraziare a mia volta il nostro ospite, vorrei rivolgergli una domanda sempre sullo stesso tema, ossia la questione del doppio mandato.

A tale proposito, professor De Vergottini, vorrei conoscere la sua opinione su due ipotesi: la prima di esse, cui ha già accennato brevemente, è relativa al modello austriaco, nel quale moltissimi membri del *Bundesrat* non sono componenti dei Parlamenti regionali (quindi si tratta sostanzialmente di una scelta delle diverse Regioni se mandare consiglieri eletti oppure altri che semplicemente abbiano il titolo per esserlo). In questo modo, si potrebbe lasciare alle Regioni una certa discrezionalità nella valutazione, anche rispetto a fattori diversi: uno potrebbe essere la mole di lavoro (perché, come sappiamo, le Regioni nel nostro Paese lavorano in modo molto diverso una dall'altra); un altro potrebbe essere relativo alle dimensioni (un conto è un Consiglio regionale composto da 70 membri, che, se ne manda qualcuno a fare il senatore, può funzionare lo stesso, e un conto è un Consiglio regionale molto piccolo, che potrebbe avere problemi se i suoi membri avessero questo doppio mandato).

La seconda ipotesi su cui vorrei conoscere il suo parere, professore, è quella del trasferimento *in toto* in capo alle Regioni della competenza rispetto alla designazione dei senatori (che possa essere un'elezione, diretta o indiretta, o una nomina, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco o quant'altro). A me pare vi sia una contraddizione, nel senso che, da un lato, sicuramente si valorizza l'autonomia delle singole Regioni, dall'altro lato, non vorrei potessero esservi problemi per una legittimazione troppo diversificata tra i vari senatori inviati dalle Regioni secondo modalità potenzialmente molto diverse tra loro. A suo avviso, si tratta di un'ipotesi praticabile o meno?

PRESIDENTE. Professor de Vergottini, prima di lasciarle la parola per la replica, vorrei a mia volta aggiungere qualche osservazione. Le questioni che hanno affrontato i colleghi sono probabilmente le due centrali con le quali ci troveremo a fare i conti. Sulla prima, che riguarda la composizione del Senato, ho sentito le sue osservazioni: ricordo che nei suoi interventi in Commissione ha evocato quello tedesco, come sistema più semplice e già ampiamente sperimentato; la Commissione si è poi orientata in senso diverso, sia pure con una divaricazione abbastanza ampia tra coloro i quali ritenevano si dovesse andare verso un sistema elettivo di primo grado e chi invece verso uno di secondo grado.

Visto che stiamo cominciando daccapo, non possiamo non tener conto delle realtà del nostro Paese, che ci parlano del ruolo straordinario dei Comuni, che non soltanto è storico, ma è ancora vivo, efficiente ed in piena evidenza. Questo ci pone già un primo limite, oppure una prima opportunità, ossia avere una rappresentanza dei territori comprensiva anche di quella degli enti territoriali comunali. Noi però non abbiamo fatto una scelta, che invece hanno fatto gli altri sistemi, rispetto alla seguente questione: vogliamo una Camera che rappresenti gli enti territoriali o ne vogliamo una che rappresenti i territori? Sono due questioni diverse ed an-

che il sistema di scelta della composizione si riferisce fortemente a questo tema. Infatti se volessimo soltanto una rappresentanza degli enti territoriali, basterebbe diversificare le fonti di legittimazione – come ha fatto il Governo, con il suo disegno di legge, anche se solo parzialmente, come lei giustamente notava. Ma forse potremmo scegliere, invece, di rappresentare i territori? Probabilmente è la scelta più «naturale» rispetto all'evoluzione della politica e della storia del decentramento italiano.

La Francia ha un sistema elettorale di secondo grado, è vero, almeno per quanto riguarda l'elettorato attivo, ma non per quello passivo: può essere eletto chiunque abbia raggiunto 25 anni e abbia la residenza nella Regione. Recentemente, come lei giustamente ricordava, sono stati esclusi dall'elettorato passivo coloro i quali rivestano funzioni esecutive (quindi sindaci e rappresentanti esecutivi dei dipartimenti). Potremmo pensare anche ad un sistema elettivo di questo genere, se volessimo privilegiare la questione sulla quale lei ha insistito – secondo me giustamente – che è duplice: da una parte, evitare il doppio mandato; dall'altra – aspetto che pure mi pare particolarmente significativo – consentire una rappresentanza che abbia tutta la stessa legittimazione e non moltiplicare le fonti di legittimazione dei componenti dell'organo. Su questo punto le chiederei dunque un approfondimento.

Sulle questioni che riguardano invece la procedura di conciliazione, lei fa riferimento alla tradizione delle Camere di conciliazione, con tempi predefiniti per l'esito del procedimento legislativo, e trova «imperfetto» il sistema delle maggioranze diverse – del quale anche noi stiamo sperimentando l'imperfezione man mano che leggiamo il testo, pertanto cerchiamo dei correttivi – con le quali la Camera può tappare la bocca al Senato (quindi maggioranze che siano garantite oppure uguali o superiori a quelle adottate dal Senato per la formulazione delle proprie deliberazioni critiche nei confronti del lavoro della Camera). Quindi, se ho capito bene, lei propende per la soluzione della Camera di conciliazione e la trova anche più efficace nella prassi con cui si è sviluppata nei diversi Paesi europei che la contemplano.

DE VERGOTTINI. Sì, signora Presidente: partendo da quest'ultimo rilievo, non dico che la procedura di conciliazione sia il modo per risolvere alla radice qualsiasi problema, ma trovo che essa possa essere il modo per evitare di arrivare al muro contro muro. Questo vale sia per le leggi paritarie, come nel caso tedesco, sia per quelle in cui c'è differenza di ruolo tra Camera e Senato, per cui c'è solo questa possibilità di ripensamento e riflessione: a ciò potrebbe dunque servire l'idea della Commissione paritetica di conciliazione, senza poi scendere nei tecnicismi presenti nei vari sistemi, per cui, come sapete, vi sono casi in cui la procedura di conciliazione può essere richiesta dal Governo o dai Presidenti delle Camere, quindi si tratta di vedere a chi dare la preferenza nell'attivare il procedimento.

Quello che mi sembra interessante è il fatto che in molti casi la procedura di conciliazione può evitare che si arrivi ad una sorta di muro con-

tro muro, come potrebbe sembrare leggendo in modo forse superficiale il testo del disegno di legge. Infatti, leggendo la proposta, sembra vi sia un sistema quasi meccanico, per il quale qualcuno della maggioranza adotta il disegno di legge e qualcun altro, contrario, chiede il ripensamento, ma i primi hanno comunque la possibilità con la stessa maggioranza di dire no. Sembra una sorta di contrapposizione. Noi potremmo, invece, innescare l'idea di un processo di tipo collaborativo: visto che negli ultimi anni viviamo nel mito della collaborazione istituzionale, mi chiedo perché non utilizzare anche in questo caso un criterio collaborativo e cercare la conciliazione, là dove possibile, invece di arrivare a votazioni contrapposte. Naturalmente sarebbe necessario stabilire tempi certi, perché la conciliazione non può andare avanti per mesi o per anni; ad un certo punto, si deve prevedere una specie di tagliola. Se si vuole lasciare, come mi pare sia nella logica, l'ultima parola alla Camera dei deputati va benissimo, ma si dovrebbe prevedere comunque una sorta di periodo intercapedine per giungere ad un accordo senza litigare (mi scuso per la banalità). A mio avviso, ciò sarebbe positivo, anche perché, da quanto posso capire sulla base della mia esperienza e delle mie conoscenze, tali sistemi funzionano: se funzionano in Svizzera, in Germania e in Francia, mi chiedo perché non si possa prevedere questa possibilità anche da noi.

Quanto al problema della rappresentanza dei Comuni, rispondo anche alla domanda che mi è stata posta, ed anzi mi scuso se lo faccio in modo disordinato. A mio avviso, su certe questioni – come quelle del ruolo dei Comuni e del cumulo – si tratta di decidere se vogliamo mettere l'accento su una disciplina a livello statale oppure se vogliamo lasciare spazi alle Regioni affinché possano decidere al loro interno la soluzione più razionale e cautelativa, a protezione dell'autonomia. L'esempio citato dal senatore Palermo in ordine alla diversa consistenza dei Consigli regionali e quindi alla possibilità di individuare qualcuno che partecipi ai lavori del Senato in modo continuativo, senza pregiudicare la funzionalità del Consiglio, va benissimo: sono tutte questioni comprensibili. Qui, però, si deve scegliere se spetti alla Regione accettare l'idea della compatibilità tra mandato regionale e mandato senatoriale oppure se spetti ad una legge dello Stato, che ad un certo punto indica gli sbarramenti possibili. Ciò è importante.

Per quanto riguarda i Comuni, se vogliamo partire dall'idea di avere uno Stato regionale, il mio pensiero (in realtà, non è molto originale quanto sto affermando) è che non vi sarebbe niente di strano se le Regioni stabilissero quale deve essere l'accesso, ad esempio, al Senato anche di esponenti dei Comuni. Ciò non significherebbe penalizzare i Comuni, ma solo prevedere un filtro a livello regionale. Oggi sarebbe una legge dello Stato a decidere quante persone vengono scelte dalle Regioni e quante dal Consiglio delle autonomie e così via. Si potrebbe, però, scegliere una soluzione in cui è la Regione a decidere quanti rappresentanti della Regione debbano avere estrazione regionale. Ripeto che non si tratta di penalizzare le autonomie comunali. Ciò va bene se pensiamo che il protagonista nel Senato debba essere soprattutto l'ente Regione; si potrebbe

però operare anche una scelta diversa per la quale il protagonista del Senato sia, a pari titolo o anche con equilibri diversi, direttamente il Comune. Questa è una scelta politica.

Il fatto che l'articolo 114 della Costituzione preveda una sorta di livellamento tra Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane indubbiamente ha confuso le acque rispetto all'impostazione originaria del costituente. In ogni caso, io non mi scandalizzo di niente, ma sottolineo che è una scelta politica molto importante. Si tratta di un'opzione che indubbiamente cambierà l'assetto ed il modo di concepire il regime delle autonomie territoriali.

Quanto alle competenze concorrenti, ho l'impressione che la riforma, come attualmente congegnata, in realtà non le elimini: formalmente toglie la categoria delle competenze concorrenti dall'elenco dell'articolo 117 della Costituzione; tuttavia, nel momento in cui si prevede che le norme generali vengano fissate dalla legge dello Stato, inevitabilmente – anche se con una maschera formale diversa – si lascia una forma di legge quadro, di legge cornice. Ritengo, pertanto, che le competenze concorrenti rimarrebbero. Sarebbe diverso se formalmente si mantenesse la categoria delle competenze concorrenti.

Dal punto di vista pratico, se parlassimo soltanto di competenze esclusive statali o aggiungessimo le competenze esclusive regionali, secondo la proposta del senatore Calderoli, o addirittura lasciassimo quelle intermedie, sarebbe comunque inevitabile mantenere una sorta di appello alla Corte costituzionale. Se avessimo la consapevolezza – cosa che mi sembra un po' singolare – di poter attuare prassi collaborative efficaci, che quindi smussassero le asperità, a quel punto vi sarebbe un regime quasi perfetto, idilliaco, di equilibrio politico tra centro e periferia: tutti saremmo d'accordo perché, se uno decide, l'altro non lo ostacola. Credo, però, che nel modo attualmente previsto vi sarebbe sicuramente una razionalizzazione e si eviterebbero quei numerosi casi portati dinanzi alla Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, ha dovuto fare giochi di equilibrio per spostare verso il centro, con una serie di costruzioni giurisprudenziali, competenze che altrimenti – piaccia o non piaccia – in base all'elenco attuale delle competenze potevano essere regionali o comunque a mezzo servizio Stato-Regione. Il fatto di stabilire in certi casi la competenza esclusiva è indubbiamente una chiarificazione e quindi un dato positivo; tuttavia non credo che questo tipo di intervento da solo, se non si introducono a livello politico prassi collaborative, sarebbe in grado di risolvere le questioni e dunque vedere il ricorso alla Corte costituzionale solo come ultima istanza.

Personalmente, quello che eviterei (ma, ripeto, è un'opinione personale) è l'accesso preventivo alla Corte nei casi in cui ci sia un'incertezza, come mi sembra sia previsto dall'ordine del giorno del senatore Calderoli; non ricordo la formula usata, ma si prevedeva un ricorso chiarificatore alla Corte costituzionale prima dell'approvazione definitiva della legge. Io su

quel punto sarei molto cauto, perché, con tutto il rispetto per la Corte costituzionale, potrebbe essere il modo per fare della Corte una terza Camera del Parlamento; sarebbe cioè un modo per far decidere sempre alla Corte se spostare l'indice a favore del centro o della periferia. Ripeto però che faccio solo un cenno a questo tema perché l'argomento è colossale ed è difficile affrontarlo in una battuta.

PRESIDENTE. Se non nell'ipotesi Calderoli sicuramente in quella che io avevo immaginato (ma credo che siano identiche), il ricorso preventivo è possibile soltanto nel caso in cui si denunci l'abuso della clausola di supremazia, che è una questione non piccola. Poi ovviamente ci sono anche suggerimenti di altro tipo sulla possibilità di ricorsi preventivi, nel senso che abbiamo già sentito molti costituzionalisti, alcuni dei quali pensano a un ricorso preventivo di carattere generale. Io sarei francamente molto preoccupata da quest'ultima ipotesi proprio per le ragioni che lei citava: si farebbe della Corte costituzionale una terza Camera. Tuttavia, al di là di questo, io credo che noi dobbiamo anche trarre frutto dall'esperienza che abbiamo maturato in questi anni. Ciascuno di noi qui appartiene a forze politiche che sono state e di maggioranza e di opposizione e conosciamo l'abuso della questione pregiudiziale di costituzionalità durante i lavori parlamentari, in chiave anche strumentale di battaglia politica. Pertanto, il rischio sarebbe quello di estendere, quindi svilendo lo strumento, il ricorso preventivo alla Corte oltre i casi in cui vi sono ragioni più che solide.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signora Presidente, quando nel suo disegno di legge il Governo ha eliminato per intero la parte delle materie oggetto di legislazione concorrente, lo ha fatto (ed è stato parte della discussione) invocando il contenzioso molto ampio che c'è stato. Di tale contenzioso – a proposito del ricorso alla Corte – c'è stato un abuso, perché molto spesso è stato creato dal Governo; spesso, inoltre, pur non essendo un ricorso preventivo, ha fatto sì che la Corte fosse sovraccaricata di queste decisioni; di frequente, sono state addirittura impugnate davanti alla Corte leggi regionali per motivi politici, quindi entrando nel merito delle scelte compiute da alcune Regioni.

Dico questo perché l'ipotesi del ricorso alla Corte da parte del Senato in via pregiudiziale in parte riguarda le questioni inerenti alla clausola di supremazia, aspetto molto delicato; tuttavia, anche nel disegno di legge costituzionale a mia firma tale possibilità è prevista pure per altre materie, ovviamente sempre con una deliberazione adottata con una maggioranza certamente non piccola; quindi l'uso e l'abuso da parte delle varie opposizioni sarebbe comunque ben disciplinato ed evitato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor De Vergottini per la cortesia con cui ha risposto ai nostri quesiti e ringrazio altresì i colleghi.

Comunico inoltre che il professor Mauro Dogliani, il quale non ha potuto essere oggi presente, ha inviato alla Commissione una memoria scritta che sarà resa disponibile per la pubblica consultazione.

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

I lavori terminano alle ore 11,10.

