

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

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

17° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 NOVEMBRE 2003

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE**Audizione dei rappresentanti della Confindustria**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 16	* D'AMATO	Pag. 3, 12
* D'ONOFRIO (UDC)	7		
FALOMI (DS-U)	12		
MAGNALBÒ (AN)	11		
VIZZINI (FI)	10		

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

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

Intervengono, in rappresentanza della Confindustria, il presidente Antonio D'Amato, accompagnato dal direttore generale Stefano Parisi e da Alfonso Dell'Erario, Enrica Giorgetti, Patrizia La Monica, Orazio M. Petracca e Zeno Tentella.

I lavori hanno inizio alle ore 8,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti della Confindustria

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

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

Oggi è in programma l'audizione del presidente della Confindustria, dottor Antonio D'Amato, accompagnato dal direttore generale, dottor Stefano Parisi e dai dottori Alfonso Dell'Erario, Enrica Giorgetti, Patrizia La Monica, Orazio M. Petracca e Zeno Tentella.

Quella odierna è una delle ultime audizioni in programma, seguita oggi pomeriggio dall'audizione del presidente della Provincia di Roma.

La riforma proposta dal Governo, al nostro esame, è molto complessa e articolata e, quindi, ci aspettiamo un rilevante contributo da parte della più importante associazione imprenditoriale, così come ci è stato offerto da altre categorie produttive e dalle parti sociali.

Cedo immediatamente la parola al presidente D'Amato, che ringrazio nuovamente per avere accolto il nostro invito.

D'AMATO. Signor Presidente, la posizione di Confindustria sul tema del federalismo è stata già espressa nel corso dell'audizione tenutasi in questa stessa Commissione il 21 gennaio 2002. In quell'occasione abbiamo già avuto modo di esprimere le nostre considerazioni sul federalismo e sulle riforme istituzionali, che allora e ancora oggi sono oggetto del dibattito politico.

Riteniamo si tratti di una necessità assoluta ristabilire in modo più chiaro il ruolo e i rapporti tra Stato centrale e amministrazioni locali e ridefinire in modo più trasparente, con maggiore qualità ed efficienza, il rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese. Crediamo, quindi, che la defi-

nizione di un percorso che arrivi al cosiddetto «buon federalismo» rappresenti per molti versi un'opportunità di chiarezza e di migliore qualità nel rapporto fra le istituzioni e i cittadini nel nostro Paese; tuttavia non necessariamente il federalismo, comunque sia realizzato, raccoglie tali opportunità e realizza tali obiettivi.

Già nel corso della precedente audizione abbiamo avuto modo di sottolineare quelle che consideravamo alcune fondamentali criticità, rese particolarmente complesse soprattutto dalla modifica del Titolo V della Costituzione che ha lasciato irrisolti numerosi problemi con i quali siamo costretti a fare i conti giorno dopo giorno. Valutiamo, pertanto, questa fase di riforma istituzionale con grande attenzione e anche con una certa preoccupazione.

Vorrei anzitutto sottolineare gli aspetti più strutturali e poi svolgere una considerazione complessiva sul modo in cui si sta svolgendo il processo di riforma.

Innanzitutto, il federalismo fiscale ci lascia molto perplessi e preoccupati. Non riusciamo a capire come verrà disegnato, ma immaginiamo gli impatti che potrà avere nei rapporti tra Stato, realtà regionali e debito pubblico. Ancora oggi assistiamo a una sostanziale indifferenza e all'incapacità di quasi tutte le Regioni italiane di mettere sotto controllo i bilanci regionali, mentre l'avvio di un possibile regime di federalismo fiscale richiede, in primo luogo, grande attenzione da parte delle Regioni nel rimettere in ordine i propri conti. Nel merito permangono tutte le preoccupazioni e le difficoltà che abbiamo già avuto modo di enunciare nel corso dell'audizione già svolta nell'ambito dell'altra indagine conoscitiva, quella sull'impatto nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione; mi riferisco, ad esempio, alla perequazione, ai meccanismi e soprattutto ai criteri di attuazione. Ancora, esistono vincoli fondamentali intrinseci allo stesso processo federale. Il federalismo fiscale non può non andare nella direzione di ridurre la pressione fiscale su cittadini e imprese; è quindi necessario uno stretto coordinamento tra la pressione fiscale esercitata sul territorio e quella esercitata dallo Stato centrale.

Tutti questi aspetti sono vaghi, mal definiti, non approfonditi e quindi ci preoccupano fortemente.

Prestiamo molta attenzione anche alla revisione delle materie oggetto di legislazione concorrente. In tale ambito abbiamo più volte sottolineato la necessità di chiarezza. Il lavoro fatto nel corso dell'esame della cosiddetta «legge La Loggia» ha contribuito a risolvere diverse questioni aperte dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Ora, abbiamo bisogno che siano definiti con assoluta certezza gli ambiti di competenza e le responsabilità, soprattutto per alcune fondamentali materie che hanno un impatto immediato sulla capacità di creare sviluppo e competitività del nostro Paese.

Nel merito delle modifiche introdotte dal disegno di legge n. 2544, per quanto riguarda il Senato federale, condividiamo la riduzione del numero complessivo dei senatori in parallelo a quella del numero dei deputati. Per quanto concerne i requisiti della eleggibilità a senatore, ci sembra

che il nuovo articolo 58 introduca una eccessiva limitazione. Infatti, nel momento in cui si viene a stabilire che sono eleggibili a senatori solamente coloro i quali «hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione», si finisce per rafforzare in maniera troppo stringente il rapporto fra senatore e territorio anziché privilegiare il rapporto tra cittadino e rappresentante, tra elettore ed elettorato. D'altra parte, ciò solleva una serie di problemi in ordine alle competenze del Senato. Infatti, se il Senato deve determinare i principi fondamentali che presiedono anche alla legislazione concorrente, si pone un problema di coerenza e soprattutto di salvaguardia del cosiddetto interesse nazionale. Si pone, cioè, la questione di affidare o meno la competenza al Senato federale, tenuto conto del suo stretto legame con il territorio, e si corre il rischio che, da questo punto di vista, vi sia una eccessiva focalizzazione sulle priorità che nascono dal territorio, per il modo in cui il Senato federale viene ad essere costituito, piuttosto che sulla coerenza rispetto ai principi di interesse nazionale.

In ordine al tema della formazione delle leggi, condividiamo il principio del bicameralismo asimmetrico, senz'altro utile per l'efficienza e la semplificazione legislativa. A nostro avviso, però, sul piano formale non è utile indicare in modo perentorio il termine entro il quale il processo deve realizzarsi; crediamo sia sufficiente fare riferimento ai principi generali della celerità dell'*iter* di approvazione già previsti nella nostra Costituzione.

Ci sembra importante, inoltre, chidere se non sia preferibile affidare ad entrambe le Camere la responsabilità in materia di leggi di bilancio e finanziaria. Riteniamo infatti utile prevedere una competenza congiunta delle Camere per l'approvazione dei provvedimenti che abbiano rilevanza sul piano della ricaduta economica e, quindi, sul territorio; altrimenti si rischia di innescare un meccanismo nel quale non c'è controllo complessivo della spesa pubblica.

Sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e sulle cosiddette materie concorrenti, la nostra posizione è molto chiara. Ci sono alcuni settori – come quelli dell'energia, delle infrastrutture e delle opere pubbliche, della comunicazione elettronica, della legislazione del lavoro e della stessa legislazione alimentare – in cui occorre assoluta chiarezza. Sono tutti ambiti nei quali non si può prescindere dal livello nazionale. In particolare, credo che il dibattito e le vicende di questi mesi abbiano messo chiaramente in evidenza come non si riesca a realizzare, almeno a livello nazionale, una univocità di strategie di azione sul piano delle politiche energetiche. È emerso con grandissima evidenza che la stessa legge obiettivo e tutti gli sforzi fatti durante l'attuale legislatura per mettere in moto il processo di infrastrutturazione indispensabile al Paese hanno finito, poi, per infrangersi con i vincoli e gli impedimenti che a livello territoriale continuano ad essere opposti a un processo fondamentale per il rilancio della competitività dell'Italia. Lo stesso si dica per le comunicazioni elettroniche. Ma considerazioni analoghe valgono anche

per le norme generali sull'alimentazione, dove correremmo il rischio – se non ci fosse chiarezza – di definire *standard* di alimentarietà e di salute diversi Regione per Regione.

Anche il dibattito che si è andato sviluppando sulla legislazione del lavoro e di una possibile definizione più «locale» di alcuni *standard* di sicurezza ha messo in evidenza l'esigenza di una definizione chiara di una politica nazionale su tali questioni.

Questi sono i temi sui quali occorre fin da adesso fare chiarezza, quella chiarezza che è contenuta nel disegno di legge La Loggia e che occorre recuperare e, se possibile, aumentare.

Quelle esposte sono alcune preoccupazioni e considerazioni, peraltro anticipate più volte da Confindustria, riportate anche nel documento che lasceremo agli atti di questa Commissione.

Vorrei ora sottolineare alcuni aspetti del dibattito sulle riforme istituzionali che ci preoccupano.

Da troppo tempo nel nostro Paese si assiste ad un inseguimento forsennato sui temi del federalismo. Molto spesso abbiamo dovuto constatare che il dibattito si svolgeva più sulle pagine dei giornali e nei comizi che non sulla base di un approfondimento serio e compiuto.

Il Titolo V della Costituzione, così come è stato riformato, è figlio di questa dissoluta rincorsa sulle questioni del federalismo. Riteniamo che in questa fase sia assolutamente necessario recuperare senso di responsabilità, pacatezza e anche una certa capacità di approfondimento delle questioni sulle quali si gioca il futuro della competitività del nostro Paese, per quello che ci riguarda, ma anche della qualità della vita civile e istituzionale. Da questo punto di vista siamo preoccupati di tre aspetti che in questo dibattito finiscono per essere sempre più evidenti.

Innanzitutto, si pone sempre di più l'accento su una forma di sussidiarietà verticale e si dimentica, invece, che uno dei motori della riforma istituzionale e federale era stato l'opportunità di facilitare la sussidiarietà orizzontale. Mi pare che ci si preoccupi sempre di più di articolare livelli di competenza e di responsabilità che spesso corrono il rischio di moltiplicare i livelli di centralismo, piuttosto che di semplificare in maniera chiara e trasparente il rapporto fra Stato, istituzioni locali, cittadini e imprese.

In secondo luogo, anche le questioni concernenti l'autonomia finanziaria degli enti locali e le intenzioni future, che oggi rappresentano un forte elemento di discussione in relazione alle disponibilità finanziarie di Stato e Regioni, vengono largamente lasciate al negoziato, in attesa di un non meglio precisato federalismo fiscale. Ciò senza che, nel frattempo, si possa procedere in maniera più chiara al processo di liberalizzazione e privatizzazione delle aziende municipalizzate, che potrebbe, al contrario, liberare risorse importanti, le quali potrebbero entrare nella disponibilità degli enti locali per effettuare quegli investimenti sul territorio (competitività, equità sociale, qualità dell'ambiente) che sono necessari e giusti, ma per i quali non vi sono al momento risorse a disposizione. Non vediamo come tali risorse potrebbero essere liberate da qualunque tipo di riforma federale.

Infine, non emerge con sufficiente chiarezza come questo federalismo possa garantire quel livello di solidarietà necessario affinché il Paese rimanga unito e coeso. Ancora una volta, il riequilibrio tra la finanza locale, quella nazionale e la riforma fiscale rappresenta l'elemento chiave per garantire questa opportunità.

Un dibattito su temi di tale importanza non deve tralasciare un altro tema, largamente messo da parte in questi ultimi anni: la realizzazione di una riforma buona, sana, seria della pubblica amministrazione che, naturalmente, è parte di questo processo di ridefinizione di compiti e di responsabilità, ma che risulta del tutto esclusa dall'attuale progetto di riforma. La ridefinizione di un'articolazione diversa del livello di sussidiarietà verticale e l'auspicata apertura di una maggiore sussidiarietà orizzontale investono anche direttamente la struttura e l'organizzazione della pubblica amministrazione, sia sul territorio che a livello centrale. Si tratta di un tema che ci sembra del tutto irrisolto e accantonato.

Se da un lato è importante guardare ai principi generali, alle strutture dell'ingegneria istituzionale del nostro sistema, dall'altro lato è importante capire come si possano poi realizzare questi meccanismi di rinnovata ingegneria istituzionale; se non si definiscono bene tali aspetti, corriamo il rischio di un'esplosione della spesa pubblica e di una non meglio precisata dinamica conflittuale tra Regioni e Stato centrale.

Nel frattempo, resta molto forte l'infeudamento sulle municipalizzate e la presenza della mano pubblica nella gestione di servizi che andrebbero, al contrario, privatizzati e resi più efficienti, con grave danno per una riforma federale che voglia aumentare la sussidiarietà, la trasparenza, l'efficienza e che intenda ridurre gli sprechi e aumentare i benefici per i cittadini e le imprese.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor D'Amato, non solo per la puntualità, ma anche per l'inquadramento dei temi trattati, del quale la Commissione terrà senz'altro conto. Quanto al metodo seguito, le voglio far presente che cerchiamo di coniugare due esigenze: quella dell'approfondimento – confermato anche dalle audizioni cui stiamo dando corso – e quella, purtroppo, dei tempi che dobbiamo rispettare per cercare di approvare la riforma in modo che entro la fine della legislatura ci sia spazio anche per predisporre le necessarie leggi di attuazione. Dunque, siamo all'interno di fase di lavoro stringente, ma le posso assicurare che la tempistica è all'attenzione della Commissione.

D'ONOFRIO (*UDC*). Ringrazio il presidente D'Amato per la sua presenza.

La Commissione ha voluto ascoltare non solo le espressioni tradizionali del federalismo verticale, che hanno proposto un assetto istituzionale molto interessante, ma anche le più significative realtà sociali e produttive del Paese. Anche se a volte non si percepisce, la riforma complessiva dello Stato e contemporaneamente quella del Governo sono intrecciate

tra loro. Non si tratta, peraltro, solo di materia da addetti ai lavori di diritto pubblico o delle istituzioni.

Gradirei mettere a confronto alcune considerazioni di particolare interesse da lei enunciate con le posizioni degli esponenti delle autonomie che hanno posto taluni problemi, senza però dare indicazioni sulle problematiche da lei rilevate. Mi farebbe piacere capire se, in sede di confronto, le parti sociali esprimono opinioni contrarie o concorrono a decidere che si tratta di argomenti che non devono essere oggetto del progetto di riforma costituzionale, bensì della politica generale.

Il presidente D'Amato ha manifestato notevole timore per l'insufficiente responsabilità finanziaria complessiva dell'ordinamento locale. Si tratta di un problema centrale di governo dell'economia del nostro Paese. Non a caso, prima di definire le conclusioni dei nostri lavori, sarà ascoltato il Ministro dell'economia e delle finanze per capire in che modo il Patto di stabilità, che vincola il nostro Paese in termini generali al contesto europeo, diventa vincolante anche per la finanza regionale, provinciale e comunale. In altre parole, se lo Stato spende 60 anziché 100, bisogna capire fino a che punto ciò che resta rientra o meno nel sistema. Questo è un aspetto importante che deve essere oggetto di confronto.

Secondo punto. Nel disegno di legge costituzionale il Governo, giustamente, non ha inserito la sussidiarietà orizzontale perché su di essa le forze politiche hanno idee diverse ed è improbabile che una norma costituzionale in tale ambito possa trovare quel consenso che reputiamo necessario per realizzare le riforme istituzionali. La sussidiarietà orizzontale – il rapporto, cioè, tra pubblico e privato, tra sociale e istituzionale – è materia che vede un continuo confronto e scontro tra i diversi soggetti politici. Al di là dell'affermazione contenuta nel Titolo V di generale favore per le iniziative dei soggetti sociali, di fatto una parte politica propende per una più rigorosa distinzione, un'altra per un minor rigore. Il testo del provvedimento in esame ignora questo tema non perché non lo consideri rilevante, ma perché ritiene debba rimanere fuori dalla riforma costituzionale. Questo aspetto è importante per capire come si sta procedendo. La preoccupazione che Confindustria esprime è reale, ma deve essere oggetto di un altro tipo di intervento da concertare insieme.

C'è una questione che mi preoccupa molto, che ritengo molto rilevante e sulla quale il Ministro dell'economia riferirà tra qualche giorno in modo più preciso di quanto non sia stato fatto nelle finanziarie degli ultimi due anni. Quando si metterà mano al federalismo fiscale, il comparto dei servizi pubblici locali dovrà far parte del contesto prefigurato in una logica sia di liberalizzazione più spinta rispetto a quanto sinora realizzato, sia di risorse utilizzabili in sede locale. Se le notevoli ricchezze oggi racchiuse nei servizi pubblici locali non saranno considerate parte del federalismo fiscale, quelle risorse dovranno essere trasferite dallo Stato o pagate dai cittadini e dalle imprese. Questo punto di equilibrio sarà oggetto, comunque, di una legge ordinaria (non banalmente ordinaria) in materia di federalismo fiscale. Tale aspetto, che è centrale, non è previsto in questo contesto non per ignoranza, ma perché deve essere opportunamente

tenuto fuori dalla riforma costituzionale. Si può pensare ad una sorta di contestualità ideale tra la riforma istituzionale e il federalismo fiscale, sapendo però che la riforma costituzionale è legge costituzionale, e in quanto tale ha un *iter* legislativo di approvazione che dura circa due anni, ivi incluso l'eventuale *referendum*; il federalismo fiscale, invece, è collegato al dettato dell'attuale articolo 119 della Costituzione il quale, non essendo stato modificato dal Governo, rimane in vigore e deve essere attuato con legge ordinaria. Tale aspetto non è banale, perché se non si chiarisce non è facile capire tutto il resto.

In riferimento alle preoccupazioni espresse dal presidente D'Amato, concordo sul fatto che i servizi pubblici locali e la competenza in materia fiscale complessiva sono due punti centrali. Ritengo altresì opportuno – e mi rivolgo al Governo – integrare il testo in esame con qualche significativa disposizione costituzionale (non trattandosi di materia oggetto di legge ordinaria) sul tema della pubblica amministrazione. Se si parla di un insieme di pubbliche amministrazioni (comunali, provinciali, regionali e statali), il risultato complessivo riguarda sostanzialmente chi esercita le funzioni pubbliche. In altre parole, deve essere inserito qualcosa che nel testo del Governo non è previsto, ma che la famigerata Commissione bicamerale di qualche anno fa ha esaminato in connessione con la pubblica amministrazione; in tal senso, si potrebbe recuperare quanto allora proposto. Il testo in esame deve necessariamente affrontare questo aspetto. Mentre per i servizi pubblici locali la sussidiarietà orizzontale può non essere oggetto di precipua attenzione, nel caso in questione si deve invece prevedere qualcosa.

Conosciamo le preoccupazioni di Confindustria sulla potestà legislativa concorrente. A chiunque abbia partecipato ai nostri lavori abbiamo però fatto presente che non vi è nel mondo ordinamento definibile come federale (non moltissimi, ma alcuni significativi) nel quale non vi sia un blocco di materie a legislazione concorrente. Ci sarà pure una ragione se Stati Uniti, Germania, Australia e Canada prevedono questo tipo di potestà. Evidentemente, il sistema federale non rende facile la separazione netta delle competenze tra il centro e la periferia. Il vostro contributo scritto sull'argomento è molto gradito e utile, ma immagino che la materia possa essere oggetto di approfondimento. Fatta salva la potestà concorrente, anche con un margine di aggiustamento, il blocco comunque rimane: questo è l'orientamento del Governo. Occorre allora rendere più comprensibile e chiaro che i principi sulla legislazione concorrente e sulla competenza del Senato federale attengono alla realizzazione della necessaria uniformità nazionale.

Il presidente D'Amato poneva in risalto la necessità che su talune materie vi sia una uniformità nazionale ai fini della certezza del diritto. Si dovrebbe rendere chiaro che i principi non possono essere decentrati perché, altrimenti, diventa reale il rischio che essi siano attratti dalla realtà regionale. Su questo punto gradirei un contributo più specifico. Poiché l'orientamento del Governo è chiaro e quello della Commissione, alla luce di tutte le audizioni, è favorevole al mantenimento di una potestà concorrente

diffusa, si può discutere sui singoli oggetti, ma certamente il blocco per il Senato federale consiste nello svolgere funzioni legislative che siano uniformi a livello nazionale. Bisogna esplicitare con maggiore chiarezza che consideriamo l'uniformità nazionale parte essenziale dei principi fondamentali, che non possono essere difformi per territorio: le leggi regionali sono difformi per territorio, i principi no. Forse questo aspetto andrebbe reso più chiaro di quanto non sia indicato nel testo del Governo.

Nell'intervento del presidente D'Amato colgo il bisogno di certezza giuridica uniforme su tutto il territorio nazionale su taluni punti ineliminabili; in caso contrario il federalismo porterebbe il Paese alla spaccatura. Innanzi tutto, è necessario che vi sia nel federalismo fiscale una consapevolezza delle risorse esistenti sul territorio, che sono oggi gestite secondo criteri pubblicistici e dirigitici, tenendo conto anche della loro distribuzione. Un altro aspetto che necessita di certezza è quello concernente la pubblica amministrazione. Bisogna invece lasciare fuori dal testo in esame le altre questioni che rientrano nell'ambito del dibattito politico e dell'espressione dei diversi orientamenti politici. In questo caso si tratta di una legge costituzionale che, per sua natura, deve avere un consenso che va al di là delle parti politiche. Solo in presenza di una logica di scontro epocale una maggioranza fa proprio uno strumento del genere; ma se ciò non è, e ritengo che l'attuale maggioranza di Governo non voglia questo, la ricerca dell'intesa porta ad escludere le materie che presentano più contenzioso e che devono essere oggetto di legge ordinaria.

Ultima considerazione. Forse non vi è noto un aspetto che abbiamo fatto presente ad altre categorie produttive. Nella diversa configurazione del bicameralismo il fatto che la legislazione diventi sostanzialmente monocamerale significa che si riducono i tempi della legislazione ordinaria e questo è un vantaggio da mettere nel conto.

Mi rendo conto di aver fatto più commenti che domande; ad ogni modo, gli aspetti sui quali vorrei un vostro contributo ulteriore concernono la potestà legislativa concorrente e i servizi pubblici locali.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, vorrei in primo luogo ringraziare il presidente D'Amato per aver usato un linguaggio chiaro. Egli condivide gli obiettivi dello sforzo che stiamo compiendo e vuole entrare nella materia per capire come varare una riforma che funzioni davvero, che modernizzi le istituzioni, che abbia efficacia nel momento in cui viene applicata. In caso contrario, si rischia di passare per gente con un disegno ambizioso, che tuttavia manca di concretezza.

Qui, come in altre audizioni, è stato fatto riferimento al rapporto tra la legge finanziaria e il nuovo sistema bicamerale asimmetrico. Le Regioni chiedono che la legge finanziaria sia approvata da entrambi i rami del Parlamento. Tuttavia un ramo del Parlamento, il Senato federale, non sarà collegato al Governo da un rapporto di fiducia (in realtà in partenza il Governo non ha tale rapporto neanche con la Camera, perché il Primo ministro verrà eletto direttamente dai cittadini, ma potrà porre la questione di fiducia ogniqualvolta lo riterrà opportuno). Vorrei far notare

che, se avessimo avuto il Senato federale, nelle scorse settimane il Governo sarebbe già caduto sulla legge finanziaria o sui provvedimenti di accompagnamento, quando, proprio al Senato, fu posta la questione di fiducia su un decreto-legge che conteneva almeno quindici articoli che riguardavano le materie di competenza concorrente, dalla Cassa depositi e prestiti al condono edilizio.

La Confindustria ritiene che sia arrivato il momento di mettere mano all'articolo 81 della Costituzione per dividere in due parti la manovra di politica economico-finanziaria? Da una parte vi sarebbe non più la legge finanziaria, ma una legge di stabilità che consenta al Paese, all'interno del bilancio dello Stato, di adeguarsi agli obblighi che gli derivano dall'adesione all'Unione europea (che, secondo me, deve assumere rilievo costituzionale); dall'altra parte, nell'ambito del federalismo fiscale, vi sarebbe una legge – che può essere discussa anche dal Senato federale – relativa all'utilizzo dei fondi perequativi e ai fondi per lo sviluppo, di cui al penultimo comma dell'articolo 119.

Ancora. Mi pare di capire che il presidente D'Amato ritenga necessaria una contestualità tra quello che, propriamente o impropriamente, è stato definito federalismo costituzionale e quello che, propriamente o impropriamente, è stato definito federalismo fiscale, in quanto parlare del primo senza parlare del secondo è un esercizio teorico non attuabile in concreto sul territorio.

L'ultima domanda si riallaccia a quanto ci siamo detti anche nel corso dell'audizione presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali e soprattutto a un argomento che mi ha colpito molto durante un incontro a cui ho avuto il piacere di partecipare con i responsabili della Confindustria sul territorio, che riferivano i problemi sollevati dagli imprenditori. Si chiedeva, ad esempio, quali tempi sono previsti per l'approvazione dei provvedimenti. Inoltre, la definizione del contenzioso in materia normativa tra lo Stato e le Regioni affidato alla Corte costituzionale, come previsto nel nuovo secondo comma dell'articolo 127 della Costituzione, potrebbe creare incertezza nell'imprenditore che, dovendo assumere decisioni, rischia di trovarsi intrappolato in un procedimento che rischia di vanificare i tempi dell'investimento in caso di sospensione della norma. Alla luce di queste considerazioni, vorrei poi sapere se il presidente D'Amato ritiene opportuno, prima di adire la Corte costituzionale, avere una sorta di stanza di compensazione politica che possa risolvere preventivamente i conflitti.

MAGNALBÒ (AN). Ringrazio anzitutto il Presidente della Confindustria per la sua consueta chiarezza e immediatezza.

Sono particolarmente soddisfatto che egli abbia fatto riferimento alla pubblica amministrazione e proprio ieri, a conclusione di un convegno svoltosi a Roma su questo tema, ho pronunciato le sue stesse parole: a questa riforma costituzionale deve seguire una riforma organica della pubblica amministrazione. Infatti, il pubblico impiego sarà frazionato nei vari enti e dovremo rimettere mano al settore per dargli una connotazione più

moderna, diversa, ma sempre legata al tradizionale principio di fedeltà che è importantissimo perché la pubblica amministrazione funzioni bene e sia una colonna portante della Repubblica.

Per quanto riguarda la legislazione concorrente, penso che sia il momento di stabilire una connessione tra le autonomie regionali e lo Stato centrale. Anch'io ho delle perplessità al riguardo, però non c'è nessun altro modo per contemperare l'autonomia con la potestà legislativa dello Stato centrale; se le competenze fossero tagliate con l'accetta, non vi sarebbe connessione e ciò non è consigliabile, come dimostra il dibattito successivo alla legge La Loggia.

Vorrei sapere, poi, se il presidente D'Amato ritiene che una maggiore autonomia possa rafforzare o indebolire le imprese. Personalmente credo che possa rafforzarle perché autonomia significa esaltare nel territorio le proprie identità. Vorrei riportare l'esempio della mia Regione, dove lo Stato centrale non ha mai ottemperato per quanto riguarda le infrastrutture; arrivava sempre qualcuno più potente, scattavano le priorità e noi andavamo in coda. Penso, invece, che con l'autonomia si potrà rispondere meglio alle esigenze del territorio.

Ancora. Vorrei sapere se con l'applicazione del federalismo fiscale senza un filo conduttore unitario non si rischia un neocentralismo regionale e che cosa ha in mente, come Presidente della Confindustria, per evitare lo squilibrio tra imprese di Regioni più ricche e imprese di Regioni più povere, al di là dei fondi perequativi. In altre parole, la nostra organizzazione è in grado di affrontare questa riforma costituzionale, questo frazionamento, questo federalismo sotto il profilo operativo e non solamente sotto il profilo istituzionale?

FALOMI (*DS-U*). Anche in questa occasione il presidente D'Amato ha manifestato le sue preoccupazioni sui rischi di esplosione della spesa pubblica. Sui giornali mi è capitato di leggere delle stime al riguardo; vorrei sapere se la Confindustria ha approfondito questo argomento e se ci sono studi anche di istituti di ricerca ad essa collegati, perché questo ci sembra comunque un importante elemento di valutazione dell'organizzazione in senso federale dello Stato. Vorrei inoltre sapere quali sono, a vostro parere, i meccanismi che rischiano di aumentare fortemente la spesa pubblica.

D'AMATO. Innanzi tutto ringrazio per l'attenzione mostrata a questa audizione, come risulta dai commenti e dalle domande che mi sono state rivolte.

Sono assolutamente consapevole – e quindi ringrazio per la precisazione il senatore D'Onofrio – di quale sia l'ambito di questa riforma costituzionale rispetto a tutte le altre questioni che sono assolutamente rilevanti e giustamente collegate e che, per la verità, non fanno parte di questo intervento legislativo, ma che non possono, a mio modo di vedere, prescindere da una strategia riformista, che mi sembra d'altra parte confusa e piena di contraddizioni. Se interveniamo esclusivamente su un certo li-

vello di riforma costituzionale senza avere chiara la definizione del percorso a valle, che si rende poi necessario in termini di adeguamento della riforma della pubblica amministrazione, della riforma della competenza legislativa ordinaria, della riforma di altri pezzi del sistema costituzionale (quindi è molto fondata, a mio modo di vedere, la preoccupazione del presidente Vizzini sull'articolo 81 della Costituzione), corriamo il rischio di mettere in moto un processo che o resta ancora una volta un pezzo di Costituzione inesperto o soddisfa esclusivamente un'esigenza di declamazione di principi generali, rimanendo però inattuato, o piuttosto corre il rischio di portare a valle una serie di problemi che moltiplicano, anziché ridurle, molte di quelle criticità che il processo di riforma costituente e federale voleva eliminare.

Molte delle domande che mi sono state rivolte – esco per un attimo dal tema della riforma in senso stretto e faccio riferimento alla questione più generale – nascono dall'esigenza di avere uno Stato più leggero, che funzioni meglio, che sprechi di meno, che lasci più spazio anche al territorio per valorizzare in modo più trasparente il rapporto con i cittadini e le imprese, per aumentare i livelli di competitività e di qualità della vita, per ridurre i livelli di pressione fiscale, per aumentare in buona sostanza l'efficienza con la quale lo Stato e le sue articolazioni a livello centrale e periferico funzionano. Se, al contrario, non interveniamo a sciogliere alcuni nodi fondamentali, si avranno un'esplosione della spesa pubblica e della pressione fiscale e una complicazione, piuttosto che una semplificazione, dei rapporti tra Stato, istituzioni locali, cittadini e imprese. Per questo, anche se il tema della sussidiarietà orizzontale e della riforma dei servizi pubblici locali non è parte integrante del processo di riforma costituente di cui oggi stiamo parlando, non possiamo non sottolineare con grande preoccupazione il fatto che, mentre si sta parlando di questi temi, nel dibattito sulla finanziaria accade esattamente il contrario relativamente alla riforma dei servizi pubblici locali.

Nella legislatura precedente e in questa si è costituita una sorta di alleanza trasversale tra parti della maggioranza e parti dell'opposizione che ha reso di fatto impossibile una riforma dei servizi pubblici locali nella direzione dei principi generali ai quali ci si ispira anche nel processo di riforma istituzionale e federale. Mi riferisco ad una riduzione della presenza dello Stato nell'economia territoriale e a una maggiore liberazione di disponibilità finanziarie che possano riequilibrare i rapporti fra autonomie locali e Stato centrale. Ciò non può non essere un elemento forte di preoccupazione, così come non è assolutamente scontato e implicito nella realizzazione del disegno federale il fatto che molti di questi obiettivi vengano automaticamente realizzati. Abbiamo già un'esperienza di autonomia nella nostra storia costituzionale: alcune Regioni autonome, nonostante la grande disponibilità di risorse finanziarie e l'autonomia normativa, mostrano un grave ritardo dal punto di vista dello sviluppo e della qualità della vita sul loro territorio; magari vi sono altri problemi che non si risolvono con un livello maggiore di autonomia, ma piuttosto con un diverso rapporto fra cittadini e istituzioni. Non necessariamente il federali-

simo comunque realizzato è foriero di buone soluzioni. Sicuramente c'è molto da migliorare nel rapporto tra istituzioni centrali e locali, tra cittadini e imprese. Un pezzo importante di questo processo di miglioramento è rappresentato dalla riforma della pubblica amministrazione, che credo debba far parte di questo percorso.

Pertanto, anche se non è questa la sede formale nella quale risolvere tali problemi, credo sia importante fare chiarezza sul percorso riformatore che va oltre la riforma costituzionale, altrimenti si corre il rischio di complicare significativamente la vita futura del nostro Paese.

La prima domanda alla quale cerco di fornire una risposta precisa riguarda la potestà normativa concorrente. Gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Germania hanno una storia e una dimensione diverse. Non necessariamente quello che accade altrove può essere fatto qui. La dimensione del nostro territorio e la contiguità fisica che fa parte della nostra storia e della nostra geografia rendono indispensabile che su alcune questioni fondamentali, come la politica industriale e del territorio, vi sia una assoluta univocità dal punto di vista della scelta e delle responsabilità. Ad esempio, i temi dell'energia e della comunicazione devono essere affrontati sul piano nazionale. L'Italia è un Paese piccolo e non ha neanche tanti abitanti; pensare di frazionare a livello locale responsabilità e scelte su talune materie vuol dire paralizzare completamente il processo di recupero di competitività e rendere il Paese molto debole e a rischio. Allo stesso modo, sul piano delle politiche del lavoro o alimentare non possiamo non avere una impostazione di carattere nazionale.

Questi ci sembrano settori assolutamente fondamentali, nei quali ci sono pochi aspetti soggetti alla legislazione concorrente. Quanto più riduciamo gli ambiti di legislazione concorrente, tanto più abbiamo chiarezza. Preferiremmo che la responsabilità venisse attribuita a soggetti ben individuati, a livello nazionale o locale, riducendo al massimo le materie oggetto di legislazione concorrente; sta di fatto che, a nostro parere, se vogliamo fare qualcosa di serio, la responsabilità della politica tesa al rilancio dell'economia, della competitività e dello sviluppo va attribuita al centro.

Lo stesso discorso, forse a maggior ragione, vale per le infrastrutture. Le scelte fondamentali sul piano dell'infrastrutturazione non possono più essere ostacolate dalle microcomunità del Paese, a rischio di avere una paralisi reale. Non possiamo immaginare di non avere sistemi e luoghi destinati allo smaltimento dei rifiuti perché nessuno li vuole e intanto continuare ad esportare (come fa la mia Regione) migliaia di tonnellate di rifiuti in Europa. Le risorse ci sono, sono stati eliminati i vincoli e superati i ricorsi al TAR, ma gli inceneritori non vengono comunque costruiti a causa dell'alto livello di confusione e di incertezza. Così non va bene, così il Paese affonda e non va avanti!

Su tali temi – ripeto – occorre grande chiarezza: nessuna potestà concorrente, ma l'attribuzione a livello nazionale della capacità di decidere in tempi rapidi.

Un altro aspetto molto critico, sul quale più volte ci siamo espressi, è quello affrontato dal senatore Vizzini relativamente al rapporto tra federalismo fiscale e legge finanziaria. Credo che la legge finanziaria per molti versi accentui la conflittualità e la criticità piuttosto che la razionalità nel governo della spesa pubblica. A mio avviso, pertanto, la domanda è fondata e richiede una riflessione approfondita.

Si pone una questione molto seria anche sulla dinamica stessa del federalismo fiscale. Un federalismo costituzionale che non si accompagna ad un federalismo fiscale rappresenta una riforma che di fatto vive solo sulla carta. Ci preoccupa fortemente non avere presente e chiaro il percorso con il quale si costruisce il federalismo fiscale. Allora, delle due l'una: o ci iscriviamo tra coloro i quali pensano che questa riforma debba soddisfare esclusivamente un'esigenza culturale e, quindi, rappresentare solo un esercizio di retorica politica ed istituzionale (qualcosa che resta scritto e non si fa), oppure riteniamo che il federalismo fiscale sia un necessario complemento della riforma istituzionale e, allora, dobbiamo cominciare da oggi a preoccuparci seriamente di come realizzarlo. Credo che nel merito vi sia davvero una grandissima confusione.

In realtà, gli enti locali presentano *deficit* di bilancio. In quasi tutte le Regioni italiane c'è ancora oggi una sostanziale disattenzione al recupero di efficienza e alla riduzione del debito locale. Il ritardato percorso della privatizzazione delle aziende municipalizzate dilaziona ancora di più il riequilibrio dei bilanci regionali. Se si dovesse attuare un federalismo fiscale, su quali basi verrebbe fatto? Certamente correrebbe il rischio di rappresentare, soprattutto per le Regioni più povere, un aumento e non una riduzione di costi in termini di pressione fiscale. Credo sia molto pericoloso illudersi che con un federalismo fiscale si possa ridurre la pressione sulle imprese e sui cittadini: tanto più povere sono le Regioni, tanto più alti saranno i livelli di pressione fiscale. Non possiamo ridurci a pensare esclusivamente ad un sistema di perequazione, che naturalmente è destinato a deteriorarsi nel tempo in una logica più egoista che solidale, che oggi già si intravede in modo chiaro.

Bisogna prestare attenzione, però, perché anche le Regioni forti correranno il rischio di non avere risorse sufficienti per reggere a questo tipo di riforma federale, se continueranno ad investire le risorse in una moltiplicazione di sprechi piuttosto che in una concentrazione di responsabilità. Penso, ad esempio, ai processi di internazionalizzazione; l'Italia sembra impegnata in una missione continua e permanente sempre sulle stesse destinazioni, con una moltiplicazione di soggetti: dalle camere di commercio ai Comuni, alle Regioni, agli organi centrali, con assoluta criticità di risultati, con scarsa credibilità e, naturalmente, con un notevolissimo impatto in termini di costi. Quindi, sia per le Regioni povere, dove il rischio è immediato e serio, sia per le Regioni ricche, dove si registrano una moltiplicazione di competenze e poca chiarezza nei livelli di efficienza, il rischio c'è tutto. Al riguardo manifestiamo grande preoccupazione.

Informo il senatore Falomi che, secondo un nostro studio (che risale a circa un anno e mezzo fa), il costo della riforma del Titolo V della Costi-

tuzione sembrava essere estremamente considerevole, pari a diverse centinaia di migliaia di miliardi di vecchie lire. Il fatto è che, se non vi sarà contemporaneamente anche una riorganizzazione dell'amministrazione pubblica e una più efficace collocazione dei funzionari e degli uffici, molto verosimilmente si produrrà una moltiplicazione di costi anziché una diversa e più efficiente articolazione.

Pertanto, occorre porsi fin da oggi, anche al di fuori della sede istituzionale, ma negli ambiti politici in cui si delinea il dibattito, l'obiettivo di una progettualità che parta dal basso dell'organizzazione dello Stato, naturalmente sempre che questa riforma costituzionale la si voglia non solo scrivere, ma anche realizzare.

PRESIDENTE. Mi dispiace che la limitatezza del tempo a nostra disposizione non abbia consentito lo svolgimento di un dibattito più ampio, ma ritengo che quanto è stato detto nel corso della presente audizione sia più che sufficiente alla Commissione per riflettere.

La ringrazio, dunque, presidente D'Amato, per l'apporto dato al nostro lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva alla seduta pomeridiana.

I lavori terminano alle ore 9,40.