

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

14° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 2003

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani

| | | | |
|-------------------------------------|---------------|---------------------|----------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 8, 12 | * NICOTRA | Pag. 12 |
| * D'ONOFRIO (UDC) | 5, 7 | RINALDI | 6, 10 |
| * DEL PENNINO (Misto-PRI) | 11 | * STURANI | 3, 5, 11 |
| MAGNALBÒ (AN) | 10 | | |
| VITALI (DS-U) | 7, 10, 12 | | |

Audizione dei rappresentanti dell'Unioncamere

| | | | |
|-----------------------------|-------------|-------------------|-------------|
| PRESIDENTE | Pag. 13, 18 | TRIPOLI | Pag. 13, 17 |
| * D'ONOFRIO (UDC) | 16 | | |

N.B. Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

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, per l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), il sindaco di Ancona Fabio Sturani, il sindaco di Poggio Mirteto Giuseppe Rinaldi e la dottoressa Veronica Nicotra, accompagnati dalla dottoressa Francesca Romagnoli; per l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, il segretario generale Giuseppe Tripoli, accompagnato dalle dottoresse Barbara Longo e Tiziana Pompei.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani

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 antimeridiana di oggi.

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

Sono oggi in programma due audizioni. La prima è quella dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), per la quale sono presenti il sindaco di Ancona Fabio Sturani, il sindaco di Poggio Mirteto Giuseppe Rinaldi e la dottoressa Veronica Nicotra, accompagnati dalla dottoressa Francesca Romagnoli.

Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità mostrata.

Dalla vostra Associazione ci aspettiamo un contributo per la riforma costituzionale che dobbiamo affrontare, per definire la quale ci siamo impegnati a raccogliere tutte le valutazioni, sia delle forze istituzionali sia delle forze produttive.

Do senz'altro la parola ai rappresentanti dell'ANCI.

STURANI. Signor Presidente, vogliamo ringraziarla per questa opportunità e rappresentare il parere dell'ANCI, che ha anche redatto e messo a disposizione della Commissione un documento contenente le valutazioni che mi accingo ad esporre.

Una premessa metodologica e forse anche politica riguarda anzitutto la nostra mancata partecipazione alla fase di elaborazione del provvedimento. Se si fosse voluto attuare il vigente Titolo V della Costituzione e concretizzare la pari dignità costituzionale tra i diversi livelli istituzio-

nali che compongono lo Stato, avremmo dovuto partecipare alla predisposizione degli atti. Questo non è stato possibile e rappresenta un limite soprattutto per il lavoro che intendiamo svolgere e per il contributo che vogliamo portare. Vi ricordo che l'Associazione nazionale dei Comuni italiani ha al suo interno il coordinamento delle Città metropolitane: la Costituzione oggi ne ha sancito il primo riconoscimento, nonché un rapporto e un raccordo con Province e Regioni.

Esprimiamo una critica rispetto all'attuazione del Titolo V della Costituzione e notiamo che il provvedimento in discussione non modifica alcune sue parti, che andrebbero invece sviluppate. In questo senso faccio riferimento – tra l'altro tema quanto mai attuale visto che qui in Senato è in corso la sessione di bilancio – all'articolo 119 della Costituzione, in materia di finanza locale. Ricordiamo poi che ancora non si è arrivati all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, problema che non ha trovato soluzione.

Dopo aver premesso queste due questioni di carattere generale, entro nel merito del provvedimento. Condividiamo la proposta di una differenziazione, soprattutto per ruoli e competenze, tra le due Camere. Il bicameralismo perfetto, con una procedura legislativa che prevede una doppia lettura, andrebbe rivisto, anche per rendere più produttivo ed efficace il lavoro parlamentare.

Detto questo, non ci convincono però l'impianto e la proposta avanzata per il Senato federale. Il passo non è ancora coraggioso. È necessario un riconoscimento, rispetto al nuovo Titolo V della Costituzione, articolo 114, del sistema delle autonomie, la cui presenza all'interno del Senato federale non è prevista. Lo stesso Presidente del Consiglio, nell'incontro del 9 ottobre scorso in sede di Conferenza unificata, ha ritenuto logico che l'intero sistema delle autonomie locali fosse rappresentato nel Senato federale, come emerge dal verbale che è stato redatto, che possiamo lasciare alla Commissione. Ma, al di là di questo, il fatto politico è quello di prevedere comunque un Senato federale che sia espressione del territorio. Non è pensabile che non ci sia una compartecipazione, una presenza significativa di certe realtà, tant'è che nella nostra proposta c'è anche un emendamento, con il quale si riscrive l'articolo 3 del disegno di legge n. 2544, sull'elezione del Senato federale della Repubblica, prevedendo che: cento senatori siano eletti a suffragio universale e diretto, su base regionale, contestualmente all'elezione del consiglio regionale; cinquanta senatori siano espressi dalle Regioni; cinquanta senatori siano espressi dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Credo che questo sia un punto di mediazione. Dai giornali e dagli incontri politici è emerso che una modifica al testo è stata già annunciata, venendo incontro ad esigenze rappresentate dalle stesse Regioni, ma noi oggi vorremmo rivendicare la presenza di tutto il sistema delle autonomie.

Prevediamo inoltre, ma si tratta di una proposta sulla quale toccherà poi al Parlamento decidere, la presenza delle Città metropolitane nel Senato federale.

Ho elencato le prime questioni sulle quali vorremmo concentrare la nostra attenzione e anche il confronto e, se possibile, trovare un coinvolgimento pieno rispetto allo stesso *iter* parlamentare.

Ci sono altri punti da considerare, sui quali magari interverrà anche il collega Rinaldi. Intanto sottolineo che la competenza legislativa esclusiva delle Regioni è prevista in settori quali la sanità, l'istruzione e la sicurezza, che devono vedere invece il coinvolgimento diretto e la partecipazione di tutti, sia dello Stato, per un indirizzo generale, sia del sistema delle autonomie. Credo che in questo senso si articoli anche il ragionamento sulla cosiddetta *devolution*, che in parte riprende il testo già approvato in prima deliberazione.

Per quanto riguarda la questione di Roma capitale, rispetto alla quale è stato presentato uno specifico emendamento, l'Associazione nazionale dei comuni italiani vuole ribadire con forza questo suo ruolo fondamentale nell'ambito di una Repubblica federale. Sarebbe a nostro avviso opportuno che questo concetto fosse collegato direttamente al Senato federale e non subordinato invece all'approvazione dello statuto della regione Lazio. Questo riconoscimento diretto potrebbe essere già introdotto, anche se poi ovviamente resteranno da discutere le modalità da seguire.

L'alto tema, su cui il dibattito è aperto, riguarda la possibilità di accedere alla Corte costituzionale. Come abbiamo già avuto modo di dire, per noi nella fase attuale ciò rappresenta una difficoltà. Anche e soprattutto nella logica di un Senato federale e dunque di un maggiore impegno rispetto alle funzioni delle Regioni e del sistema delle autonomie, è francamente impensabile precludere ai Comuni la possibilità di accedere, qualora sia indispensabile, ad un ricorso alla Corte.

L'altra questione riguarda il riconoscimento delle Conferenze. In questo caso si tratta di riunificare l'intero sistema della compartecipazione e della fase di concertazione nell'ambito delle stesse Conferenze. Credo che sia poi opportuno promuovere una riflessione che consenta di giungere anche ad un riconoscimento costituzionale delle Conferenze.

D'ONOFRIO (*UDC*). Lei sta ipotizzando una struttura ulteriore?

STURANI. Non si sta immaginando una struttura aggiuntiva. In questa fase si ritiene soltanto che possa essere istituzionalizzata una Conferenza unificata di diverse conferenze che realizzi un'integrazione tra il sistema delle autonomie e il Parlamento. Credo che sia un'esigenza molto sentita, anche se ovviamente in proposito si rimane in attesa di una decisione del Parlamento.

Prima di concludere il mio intervento e di lasciare la parola al sindaco Rinaldi, credo che sia quanto mai opportuno mantenere aperto un dialogo con la nostra Associazione rispetto alla costruzione di questa nuova Camera, il Senato federale, che per sua natura deve vedere rappresentate le istanze del territorio e protagonista il sistema delle autonomie. Rispetto a ciò, l'ANCI chiede di poter svolgere un ruolo attivo, al di là di qualsiasi schieramento politico.

RINALDI. Intervengo solo per integrare alcune affermazioni del sindaco Sturani.

Rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 4 del disegno di legge n. 2544, concernente l'elettorato passivo, si ritiene che il riferimento all'aver ricoperto in passato o al ricoprire cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali sia abbastanza debole. Riprendendo quanto diceva prima il mio collega, vorrei evidenziare con più chiarezza quale potrebbe essere la composizione di questo Senato federale, che, per una parte, dovrebbe mantenere l'attuale composizione, con la metà dei senatori che fanno riferimento a collegi regionali o provinciali e, per un'altra parte, dovrebbe invece essere composta da rappresentanti delle Regioni e dai Presidenti delle Regioni, che ne farebbero parte di diritto. Del resto, si tratta di una proposta, come risulta anche dagli organi di stampa, accettata dalle Regioni. Infine, vi sarebbe una parte che dovrebbe tener conto del legame più diretto esistente con Comuni e Province.

Venendo invece all'articolo 11, relativo al procedimento di formazione delle leggi, il sistema proposto appare un po' complesso. In particolare non si riesce a capire bene cosa accadrebbe nel caso di un'approvazione difforme di un testo di legge, a seguito di una prima lettura da parte di ciascuna Camera. Si prevede solo che i Presidenti delle due Camere hanno facoltà di convocare, d'intesa tra di loro, una commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo tra le due Camere.

Questo procedimento, dalla lettura che facciamo noi del testo, potrebbe presentare incongruenze. Si potrebbe arrivare ad una sorta di «cortocircuito» istituzionale, qualora non si riuscisse a trovare un raccordo tra i Presidenti delle due Camere e i componenti di tale commissione. Ci sembra un sistema potenzialmente conflittuale e privo di elementi istituzionali di interconnessione. Sarebbe opportuno approfondire la questione.

Rispetto al discorso di Roma capitale, al quale ha già accennato il collega, faccio soltanto un'ulteriore precisazione. Proprio perché nella Costituzione si parla di una capitale della Repubblica federale, riteniamo quanto mai opportuno che la decisione sia adottata con legge dello Stato e non con statuto della Regione di appartenenza della capitale della Repubblica federale.

Rispetto alla questione delle Conferenze, nessuno di noi, per interloquire anche con il relatore, che ci chiedeva di essere più chiari, intende introdurre un altro luogo di appesantimento del sistema, ma soltanto prevedere in un riferimento costituzionale l'indicazione di una sede in cui la concertazione sia possibile. Non si intende un altro luogo in aggiunta, ma soltanto esplicitare un'esigenza che oggi viene avvertita in maniera molto forte anche in relazione al disegno di legge attualmente in esame.

Come abbiamo detto all'inizio dell'audizione, di molti argomenti si parla spesso sui giornali, ma la nostra Associazione su questi temi non è mai riuscita a farsi ascoltare. Avremmo gradito partecipare da prima all'*iter* di questo provvedimento e alla relativa discussione, che riteniamo ci

riguardi da vicino. In conclusione, ribadisco in modo particolare l'esigenza di un chiarimento ulteriore sull'articolo 11.

Rimangono ferme tutte le perplessità che avemmo già modo di esprimere, a seguito della presentazione del cosiddetto disegno di legge sulla *devolution*, rispetto alle materie trattate da quel provvedimento, che si ritrovano anche nel disegno di legge n. 2544. In particolare, faccio riferimento alle questioni della sicurezza, dell'istruzione e della sanità, rispetto alle quali, nell'ottica complessiva di un sistema Paese, non possiamo che manifestare la nostra perplessità.

D'ONOFRIO (*UDC*). Mi limito soltanto ad una domanda. Siccome l'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione vigente prevede che: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», sarei curioso di sapere se l'ANCI ha dato qualche indicazione rispetto allo statuto e alle attività cui sono chiamati questi Consigli. È un organo che svolge soltanto una funzione consultiva o anche legislativa? Sarei curioso di sapere se l'ANCI ha proposto modifiche rispetto a tale articolo e, in caso affermativo, quali sono.

VITALI (*DS-U*). Innanzi tutto ringrazio l'Associazione nazionale dei Comuni italiani per il parere illustrato in maniera molto chiara dai suoi rappresentanti. La prima questione che viene sollevata attiene al metodo. L'ANCI, rispetto al cammino fatto, avrebbe voluto dare un contributo specifico, sia nell'elaborazione che nella redazione del testo in esame. Ieri presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, presieduta dal collega Vizzini, è stata espressa dalla rappresentanza delle autonomie territoriali un'opinione del tutto analoga, per non dire identica, anche se ciò riguarda il passato.

Per quanto riguarda il parere nel merito, ovviamente io intendo fare una domanda senza entrare nella valutazione circa il modo in cui dovrà essere organizzato il Senato federale. Poiché il sindaco Sturani è intervenuto in particolare su questo dicendo che è il primo punto da considerare, cioè il punto più rilevante, volevo chiedere se l'ANCI ha sviluppato una propria proposta, una propria idea di Senato che rappresenti le autonomie territoriali. Capisco poi che la tecnica legislativa potrebbe essere anche quella di un rinvio alla legge ordinaria, come è previsto nelle Costituzioni di alcuni Paesi, cui ci possiamo anche riferire, ma credo che sarebbe molto importante che noi senatori della Commissione competente avessimo un'idea di come questo problema si possa risolvere.

Ieri, sempre nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, mi ero permesso di avanzare l'ipotesi che questo Senato eletto dai rappresentanti delle autonomie locali – perché di questo si tratta – potrebbe essere nominato dai Consigli delle autonomie locali. Vi è stata però una reazione negativa da parte del rappresentante dell'UPI, il quale ha respinto tale ipotesi perché i Consigli delle autonomie locali hanno altre competenze ed altre funzioni. Mi chiedo allora come si possa proce-

dere, perché delle due l'una: o le associazioni delle autonomie (ANCI, UPI, eccetera), che maggiormente sostengono tale posizione, ritengono che questo Senato debba essere composto per funzione, quindi con i Presidenti di Regione, i Sindaci dei Comuni fino ad un certo numero di abitanti, i Presidenti di Provincia, e questa sarebbe un'ipotesi; oppure, se non ritengono che questo sia un sistema valido, ci devono dire in linea di massima qual è la soluzione che preferiscono. Altrimenti diventa difficile per noi anche solo discuterne.

Naturalmente questo non significa che io propenda per questa soluzione. Sono stato anche firmatario con altri senatori di un disegno di legge – sul quale non ho cambiato opinione in quanto per me rappresenta la soluzione migliore – che prevede un Senato eletto direttamente in concomitanza con le elezioni dei Consigli regionali, un Senato cioè all'americana: nessuno può dire che un Senato del genere non rappresenti il territorio, ma questa è una mia opinione, di cui discuteremo e su cui esprimeremo delle valutazioni. Però, poiché penso anch'io che siamo di fronte ad una scelta di modelli, o si va da una parte, o si va dall'altra. Voglio anche dire, anticipando la mia opinione, di essere radicalmente contrario ad ogni soluzione intermedia, perché la composizione mista mi sembra che condanni questo Senato a non funzionare. Sono molto interessato pertanto a capire bene quale potrebbe essere la strada che ci viene suggerita dall'ANCI.

Concordo con il sindaco Rinaldi quando dice che il procedimento legislativo previsto è un po' farraginoso, ma anche su questo ci vorrebbe da parte vostra una valutazione un po' più specifica circa il modo in cui voi ritenete di modificare questo procedimento.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei fare una breve riflessione per sapere se l'ANCI si è posta un problema di fondo. Innanzi tutto noi stiamo riformando delle Camere nazionali che esistono, non stiamo partendo da una *tabula rasa*. Non c'è una nuova Costituzione che interviene su una situazione in cui le Camere non esistono, come prima della caduta del fascismo, per cui all'epoca ricreammo dal nulla un nuovo sistema. Noi oggi abbiamo un sistema bicamerale perfetto, che il disegno di legge alla nostra attenzione individua come un sistema non più utile al Paese, per tanti motivi che non sto qui a dire; il testo al nostro esame cerca pertanto di rimodellare un sistema bicamerale con poteri differenziati sul tronco di quello che già esiste. Questo è un dato di partenza.

Il secondo dato è rappresentato dal fatto che il disegno di legge individua nel Senato federale un organo nazionale – anche se rappresentativo del territorio, con modalità diverse rispetto alla Camera dei deputati – che ha funzioni legislative dello Stato, non delle Regioni; non funziona come Camera arbitrale che decide quale sia il confine tra potestà statale e potestà regionale, nè interferisce con il potere legislativo delle Regioni o ancor meno con il potere amministrativo delle autonomie. È un organo legislativo dello Stato che approva le leggi, come fa la Camera dei deputati; soltanto che l'elenco di leggi di cui si occupa la Camera dei deputati, considerato che questa viene individuata come Camera della politica di Go-

verno, è costituito da leggi che attengono più direttamente alla funzione governativa; potrà essere un'indicazione o un rinvio insufficiente, ma questa è la logica. Le leggi che invece, con alcune eccezioni, sono approvate solo dal Senato o, meglio, su cui il Senato ha l'ultima parola, sono leggi che hanno un rapporto con il sistema legislativo regionale.

Questo non significa che il Senato possa debordare dai limiti del principio fondamentale; il Senato non invade, non interferisce con la potestà regionale. Il Senato però – ripeto – approva leggi dello Stato. È chiaro che avendo creato, o pensato di creare, un Senato con un sistema elettorale profondamente diverso, ancorché ad elezione diretta, rispetto alla Camera dei deputati, si pone la questione dell'allineamento politico tra Camera e Senato. È evidente che un Senato nel quale siano presenti soggetti non eletti direttamente, ma nominati dalle Regioni, dalle autonomie, e così via, rappresenterà una seconda Camera in cui l'allineamento politico sarà sempre più difficile.

Se allora noi pensiamo all'atto che storicamente è fondamentale ed è all'origine del sistema parlamentare, cioè l'approvazione del bilancio, che è l'atto principe della politica del Governo, sappiamo che noi abbiamo riservato in ultima lettura l'esame del bilancio alla Camera per ovvi motivi, perché senza il bilancio il Governo cadrebbe; ebbene non solo si vuole portare l'esame del bilancio nell'ambito della competenza del Senato, che solo casualmente potrebbe essere allineato secondo questo sistema alla Camera dei deputati, ma addirittura si vorrebbe che il Senato fosse composto in modo tale da escludere quasi alla radice la possibilità che vi sia uno stesso sentimento, una stessa sensibilità fra le due Camere.

Questo significa demolire il sistema di governabilità del Paese, chiunque sia al Governo; significa mettere in crisi il sistema. Tanto più che – lo vediamo storicamente – oggi come oggi il *Bundesrat*, che è Camera di emanazione degli Esecutivi regionali e che, salvo casi particolari, ha potere legislativo di consultazione, sta mettendo in crisi la politica del Governo Schroeder perché alcuni aspetti di certe riforme che il Governo riteneva necessarie non sono condivisi o difficilmente possono essere condivisi da una Camera non eletta direttamente, ma espressione delle Giunte esecutive. Sono bastate due elezioni in due *Länder* tedeschi che erano a maggioranza di centro-sinistra l'uno e a modesta maggioranza di centro-destra l'altro, con la vittoria del centro-destra nel primo e con la vittoria schiacciante della destra nell'altro, per rovesciare l'immagine politica del *Bundesrat*, con l'insorgere di una questione gravissima di governabilità nella Repubblica federale di Germania.

Allora, o ci rendiamo conto di questi passaggi o altrimenti pensare che il modello della cosiddetta «bicameralina integrata», che doveva dare solo pareri al Parlamento, ancorché interferenti con il potere legislativo, possa essere il modello ideale di Camera federale, a me sembra sia una prospettiva assolutamente impraticabile; non solo per il fatto storico che ho detto, cioè che il Senato esiste, per cui credo sia normale, il che vale anche per la Camera, che voglia mantenere il più possibile le proprie attribuzioni e la propria identità; ma anche perché occorre scegliere: o il

Senato è legislatore, e quindi è eletto direttamente dal popolo, oppure fa altra cosa, cioè costituisce la Camera di conciliazione, di arbitrato, di discussione politica, e allora può essere scelto il modello del *Bundesrat* tedesco. Poteri affidati ad un organo come il *Bundesrat* sarebbero al di fuori di ogni modello costituzionale esistente. Vorrei che le autonomie e le Regioni lo capissero a fondo. Il relatore, senatore D'Onofrio, è molto più bravo di me nel chiarire questi aspetti, ma oggi ha voluto scegliere la strada della riservatezza. Questo è un passaggio assolutamente fondamentale. Non si può pretendere un Senato a composizione mista che, nello stesso tempo, faccia le leggi dello Stato. Sarebbe inconcepibile e incoerente e distruggerebbe quel poco di stabilità e di certezza che c'è nel nostro ordinamento. Mi chiedo se questa problematica sia stata affrontata a approfondita, al di là delle proprie sensibilità personali, dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani. Non mi sembra.

MAGNALBÒ (AN). Signor Presidente, le mie riflessioni sono state assorbite da quel che lei ha detto, quindi non debbo aggiungere nient'altro.

Ritengo tuttavia che voler sottolineare la necessità di una partecipazione delle autonomie al Senato sia frutto di un equivoco perverso. Infatti, il Comune ha collegamenti con la Provincia, con la Regione e con lo Stato centrale. Secondo questa logica, i consiglieri comunali dovrebbero far anche parte dei Consigli provinciali, i consiglieri provinciali dovrebbero far parte anche di quelli regionali e poi tutti insieme dovrebbero far parte del Senato. Secondo me devono rimanere distanti: da una parte, il potere centrale legislativo e, dall'altra, le autonomie, che io rispetto, perché da loro dipende il futuro di questa Nazione. Sono un autonomista convinto e sicuro che i poteri locali debbano gestire il territorio, però c'è un limite concettuale e culturale a tutto questo.

RINALDI. Signor Presidente, una riflessione in relazione alla sua ultima considerazione e a ciò che diceva il senatore Vitali. Noi alleghiamo al nostro documento una proposta emendativa all'articolo 3 del disegno di legge n. 2544, in cui immaginiamo una composizione fatta al 50 per cento di senatori e al 50 per cento di rappresentanti di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Siccome condividiamo anche le sue preoccupazioni rispetto a questo sistema, vorrei aggiungere di più.

VITALI (DS-U). Ma come verrebbero eletti allora?

RINALDI. Con assemblee regionali convocate per questo scopo. Non immaginiamo il sistema che pensava lei di elezione diretta sul modello americano o di elezione sul modello tedesco, ma prevediamo che: cento senatori siano eletti a suffragio universale e diretto, su base regionale, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale; cinquanta senatori siano espressi dalle Regioni, i cui Presidenti sono senatori di diritto; cinquanta senatori siano espressi dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, i cui sindaci sono senatori di diritto.

Siccome però condividiamo le preoccupazioni e avvertiamo i pericoli cui faceva riferimento il Presidente, siamo disponibili ad un confronto, mantenendo la nostra impostazione rispetto all'elezione, sulle competenze della seconda Camera.

Non mi trovo invece d'accordo con i dubbi del senatore Magnalbò.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Signor Presidente, vorrei porre una domanda che mi è stata stimolata dall'intervento del sindaco Rinaldi. Vorreste rivedere l'ipotesi della composizione del Senato, mostrandovi disponibili a trarne la conseguenza logica che verranno riviste anche le sue funzioni. Ma quali funzioni prevedereste per il Senato federale, nel caso in cui si accogliesse il vostro disegno di composizione?

STURANI. Senatore D'Onofrio, l'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione, che non è oggetto di modifica e che quindi è vigente sin dal novembre 2001, sul territorio nazionale non ha avuto applicazione, fatta eccezione per la Toscana, che già prima dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, aveva un Consiglio regionale delle autonomie locali (ora in fase di aggiornamento rispetto a competenze e modalità di partecipazione). Ci troviamo tuttavia nella fase di riscrittura degli statuti, che la regione Calabria, per esempio, ha già approvato in prima lettura, con la previsione della Conferenza. Ogni Regione però ha modalità diverse, a seconda della composizione del proprio territorio. Stiamo seguendo alcune bozze di statuto regionale, in particolare sul punto specifico. L'argomento è oggetto di dibattito con gli stessi Presidenti delle Regioni e con i Presidenti dei Consigli regionali, perché a nostro parere quella norma costituzionale è già in vigore e le Regioni avrebbero già dovuto attuarla, senza attendere il nuovo statuto. Parliamo della fase di partecipazione del sistema delle autonomie alle scelte di governo regionali, fase che anzi dovrebbe assorbire anche altre forme ibride o non istituzionalizzate di partecipazione delle stesse. Così, non si aumenterebbero i livelli di compartecipazione, ma si omogeneizzerebbe, su tutto il territorio nazionale, una norma costituzionale.

Sulle funzioni delle due Camere e sulla loro differenziazione, il dibattito è aperto. Si tratta di capire se riusciremo a costruire un tavolo e se saremo chiamati a farvi parte. Non pensiamo a due Camere con le stesse funzioni, altrimenti nulla cambierebbe rispetto ad oggi, però su certe questioni, che hanno ripercussioni sulla vita delle Regioni e del sistema delle autonomie, ci deve essere un meccanismo di raccordo più stretto con il territorio. D'altronde, se si chiama Senato federale qualcosa vorrà pur dire, altrimenti rimarrebbe la dizione di Senato della Repubblica. Le modalità di elezione sono anch'esse diverse. Noi prevediamo il 50 per cento di elezioni contestualmente alle elezioni regionali. C'è un rapporto diretto anche al momento delle elezioni dei Consigli regionali. Secondo quanto risulta invece dalla proposta che è stata consegnata, anche se non è chiarito, si parla di un'elezione diretta, immagino, insieme alla Camera dei deputati.

VITALI (*DS-U*). È stato presentato un emendamento in tal senso.

NICOTRA. La nostra proposta si è attestata sull'impostazione che il Governo ha dato al disegno di legge, di riformulazione della composizione del Senato federale; riteniamo però che se si accede all'idea di rendere più pieno il riferimento pregevole che voi fate al principio della rappresentanza dei territori, sarebbe anche il caso di sviscerare meglio il concetto, considerato che nel modello di Senato federale appare veramente fragile e debole il riferimento ai territori.

Quindi, se nel prosieguo dei lavori parlamentari si ritiene che si possa immaginare un modello di composizione mista, a quel punto sarebbe necessario incidere sul procedimento di formazione della legge che, così come l'avete immaginato – lo ribadisco – non potrà funzionare. Credo che sia difficile differenziare il Senato federale, e dunque la competenza concorrente, dalla Camera dei deputati, con competenza esclusiva. Esistono tantissimi esempi – come del resto si è evidenziato ieri nel corso dell'audizione che si è svolta presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali – di materie concorrenti ed esclusive che si intrecciano. Come potrà funzionare un sistema che consta di un Senato che detta i principi fondamentali in materie rispetto alle quali la Camera ha competenza esclusiva, un Senato che non è legato da un rapporto fiduciario con il Governo e quindi in qualche modo non ne esprime l'indirizzo politico? Vi sono poi altre incongruenze relative all'ipotesi residuale di competenza di funzione legislativa di entrambe le Camere in ordine a talune materie da voi individuate. Da un lato, immaginate una commissione paritetica, però poi, dall'altro, non si dice cosa succede se il Senato delibera in un modo e la Camera in un altro.

PRESIDENTE. Questo è quanto già accade oggi. Quando vi è difformità, la legge non viene approvata.

NICOTRA. È un meccanismo infernale. In un'ottica generale di revisione di un sistema bicamerale perfetto (di cui si parla da tantissimo tempo, a partire dai tempi della Commissione Bozzi), se lo scopo che ci si prefigge è anche quello di correggere i difetti del passato, bisogna non solo fare il possibile per non amplificarli, ma anche cercare di migliorare l'esistente.

In conclusione, se si accede alla nostra ipotesi o comunque ad un'ipotesi simile, ritengo che sia opportuno arrivare ad una differenziazione dei poteri, compiti e funzioni tra i due organi, Camera e Senato. Si potrebbe immaginare, ad esempio, di rendere la Camera sostanzialmente titolare in via esclusiva della potestà legislativa statale e di dare la possibilità al Senato di esprimere pareri o deliberare su determinati tipi di materie, rafforzandone i poteri di controllo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

I lavori, sospesi alle ore 16,25, sono ripresi alle ore 16,45.

Audizione dei rappresentanti dell'Unioncamere

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori con l'audizione dei rappresentanti dell'Unioncamere.

È presente, per l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, il segretario generale Giuseppe Tripoli, accompagnato dalle dottoresse Barbara Longo e Tiziana Pompei, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

Do subito la parola al dottor Tripoli.

TRIPOLI. Signor Presidente, anzitutto chiedo scusa per il nostro ritardo dovuto a problemi di traffico. Porto alla Commissione i saluti del presidente dell'Unioncamere Carlo Sangalli, il quale, per la repentinità della convocazione dell'audizione, non ha potuto essere presente. Porto anche a suo nome la partecipazione e la sottolineatura dell'importanza del lavoro che la Commissione sta compiendo in queste settimane sul disegno di legge di riforma costituzionale n. 2544.

Vorrei fare una brevissima riflessione sul disegno di legge al vostro esame, muovendo anzitutto dalla considerazione che ci vede come camere di commercio condividere in senso ampio i passaggi fondamentali, gli obiettivi, le motivazioni di questo disegno di legge di riforma; cogliamo l'importanza di tutti i suoi passaggi e soprattutto condividiamo le prospettive che, una volta approvato, esso offrirà al nostro Paese.

La necessità di un completamento del riordino istituzionale è fortemente avvertita dalle imprese, e noi come camere di commercio siamo dei sensori particolarmente pronti a percepire gli umori e le esigenze delle imprese. Il sistema delle imprese arriva oggi in Italia a contare oltre 5.800.000 realtà; è un sistema quindi che da questo punto di vista ha una diffusione territoriale molecolare, una presenza in tutti gli ambiti settoriali e territoriali che non ha eguali in altri Paesi dell'Occidente. Dalle nostre imprese emerge una serie di aspettative che si indirizza nei riguardi del completamento del disegno di legge di riforma istituzionale che è in atto. Vengono fuori forti esigenze di certezza e stabilità del quadro normativo, di funzionalità e rapidità nelle decisioni pubbliche.

Sono questi i fattori che, come anche di recente è stato sottolineato, condizionano le scelte di investimento, sia delle imprese italiane che delle imprese estere che vogliono localizzarsi in Italia. Vengono fuori esigenze forti di una più chiara responsabilizzazione della spesa legata al decentramento e al federalismo fiscale. Emerge soprattutto l'esigenza di alleviare il peso dei costi e degli oneri della pubblica amministrazione. Una nostra recente indagine compiuta con l'ISTAT ha evidenziato come sul sistema delle imprese italiane gravino annualmente costi dell'ordine di 10 milioni di euro; costi dovuti agli adempimenti amministrativi che, come le im-

prese auspicano, una riforma importante ed incisiva come quella in discussione potrebbe ridurre.

Infine, emerge l'esigenza crescente di sistemi amministrativi, di interfaccia rispetto alle imprese che non siano frammentari, ma unitari. Assistiamo in Italia al crescente fenomeno di imprese multilocalizzate, che hanno cioè centri decisionali in una Provincia e articolazioni territoriali in altre Province, in più Province e anche in più Regioni. Questo fa sì che sia forte la loro esigenza che ci sia un'amministrazione unica, unitaria per quello che riguarda i problemi e la gestione dei bisogni delle imprese, e che essa risponda a regole e procedure omogenee. Di recente ne abbiamo fatto esperienza, ad esempio, su alcuni passaggi di semplificazione amministrativa, nel corso dei quali è emersa proprio la necessità che vi siano regole omogenee. Il presidente Pastore conosce molto bene il problema anche per l'aspetto legato ai passaggi legislativi verificatisi in Senato in tema di firma digitale della *smart card*.

All'interno di tali esigenze, vorremmo sottolineare soprattutto un tema. Se la Commissione è d'accordo, rinvierei ad un testo più completo le osservazioni sugli altri punti e mi concentrerei sul tema delle autonomie funzionali. Su tale argomento, in una precedente occasione, il presidente dell'Unioncamere Sangalli ha già avuto modo di illustrare le osservazioni e le riflessioni che vengono dal mondo delle imprese e dalle camere di commercio e che ci sembra importante ribadire anche in questa sede.

Voi sapete che le camere di commercio hanno avuto un'importante riforma con la legge n. 580 del 1993. Fu forte l'impulso dell'allora Presidente del Consiglio Ciampi a volere dare il via alla riforma delle camere di commercio, soprattutto sottolineandone il rilevante valore di autonomia. Da quella riforma delle camere di commercio si è poi sviluppato un duplice itinerario: da un lato, un itinerario, per così dire, nella pratica e nel vissuto delle imprese, per cui le camere di commercio hanno cominciato ad essere sempre più l'istituzione di riferimento delle imprese; dall'altro, un itinerario di tipo legislativo, che ha visto una serie di passaggi importanti, come quelli che si sono coagulati intorno alle leggi sul decentramento (la legge n. 59 del 1997 ed i successivi decreti legislativi), che hanno visto nascere con forza e con chiarezza la categoria degli enti con autonomia funzionale, enti cioè in cui la caratteristica fondamentale è il fatto non di rispondere alla generalità dei cittadini sulla base di principi e criteri di legittimazione politica o partitica, ma di rispondere a larghi settori, non totalitari, della cittadinanza (nel nostro caso le imprese), cui si propongono con criteri di funzionalità, quindi di organizzazione funzionale di alcuni importanti compiti tesi a produrre beni condivisi.

Questo percorso ha avuto un forte passaggio, come dicevo, nella legge n. 59, che ha riconosciuto la categoria delle autonomie funzionali, nonché nella sentenza della Corte costituzionale n. 477 del 2000, che ha sottolineato il fatto importante che le camere di commercio fossero entrate tra le istituzioni pubbliche locali dotate di autonomia funzionale, quindi nel complesso dell'ordinamento pubblico del nostro Paese.

Si è poi verificato quello che abbiamo più volte sottolineato come un improvvido passaggio: l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, attualmente in vigore, che non solo ha fatto venir meno la categoria degli altri enti locali, categoria diciamo di apertura al riconoscimento delle camere di commercio, ma anche quegli importanti passaggi che erano stati inseriti nel testo della Bicamerale (allora era relatore il senatore D'Onofrio, proprio per la parte che ci riguarda); mi riferisco alla parte che prevedeva le formule di garanzia di riconoscimento delle autonomie funzionali. Il nuovo Titolo V ha fatto quindi decadere sia la dizione della Costituzione del 1948 («altri enti locali»), sia la dizione che la Commissione bicamerale aveva approvato in un passaggio importante dell'esame, cioè la norma che recitava: «La legge riconosce e garantisce le autonomie funzionali».

Questo ha creato un clima di incertezza che la cosiddetta legge La Loggia ha contribuito solo in parte a dissipare. Voi sapete che nell'attuazione del vigente Titolo V della Costituzione la legge La Loggia ha previsto in due punti il riconoscimento delle autonomie funzionali, cioè all'articolo 2 e all'articolo 7. Quello che noi sottolineiamo è che questa revisione della Costituzione, di cui vi accingete a ridisegnare i punti fondamentali, potrebbe essere un'importante occasione per recuperare quel passaggio perduto del riconoscimento delle autonomie funzionali.

Del resto il disegno di legge di riforma costituzionale che era stato portato in Consiglio dei ministri alcuni mesi fa prevedeva esplicitamente che ci fosse l'istituzione delle autonomie funzionali – così recitava – tra gli enti la cui competenza legislativa era prevista in capo allo Stato, il che consentiva di dare un forte radicamento di legittimazione costituzionale alla categoria. A noi sembra importante che questo accada, cioè che ci sia anche nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2544 un forte riconoscimento delle autonomie funzionali.

Questo ci sembra importante per due aspetti: innanzi tutto per un profilo di chiarezza, per rendere esplicito ciò che è implicito, come si è espresso in qualche occasione il Presidente del Senato Pera; si tratta infatti di rendere esplicito quello che implicitamente ormai è riconosciuto da tutti, cioè che le camere di commercio stiano nell'organizzazione costituzionale, che è un principio di chiarezza forte e importante.

Ci fa piacere, poi, sottoporre alla vostra attenzione il fatto che un riconoscimento delle autonomie funzionali si impone anche per sancire quel principio di pluralismo istituzionale che – a nostro avviso – è importante prevedere esplicitamente in una Costituzione moderna, adeguata anche alle Costituzioni degli altri Paesi europei. Infatti, in alcuni Paesi federali (penso alla Germania e all'Austria), il riconoscimento delle camere di commercio è previsto esplicitamente nelle Carte costituzionali.

Anche il presidente del Consiglio Berlusconi, nel dicembre 2001, soffermandosi sull'argomento, ha sottolineato l'importanza che, proprio nel momento in cui si discute di *devolution*, vi sia un riconoscimento dell'utilità di una istituzione rappresentativa delle imprese a livello territoriale.

Ci siamo permessi di portare della documentazione ed anche un volumetto che raccoglie alcune considerazioni su questo tema che in diverse occasioni hanno avuto modo di svolgere il Presidente del Senato Marcello Pera ed il Presidente della Camera dei deputati Pier Ferdinando Casini. Entrambi hanno sottolineato l'importanza e l'utilità di tale riconoscimento.

Riteniamo che ciò possa essere inserito nel testo con diverse formule. Certamente quella prevista dal disegno di legge costituzionale del ministro La Loggia è una formula importante e da noi condivisa: quella, cioè, di prevedere una competenza sulle autonomie funzionali in capo allo Stato. Ciò salvaguarderebbe due aspetti: darebbe riconoscimento alle autonomie funzionali e al valore della rete delle camere di commercio. Sarebbe anche utile, in alternativa, valutare una ripresa dei temi sulla base dei lavori della Commissione bicamerale di qualche anno fa, cioè quelli che prevedevano un riconoscimento ed una garanzia esplicita forniti dalla legge alle autonomie funzionali, secondo quel principio di pluralismo istituzionale e di valorizzazione della sussidiarietà, che allora era la chiave di lettura degli articoli in cui si collocava il tema delle autonomie funzionali: quindi, sotto l'aspetto della revisione dell'articolo 117 della Costituzione (qualora voi riteneste utile ed opportuno integrare il disegno di legge in discussione con alcuni passaggi che riprendono le considerazioni contenute nel cosiddetto disegno di legge La Loggia) ovvero sulla base della modifica dell'articolo 18.

Infine, vorrei sottolineare che, qualora il Parlamento intendesse realizzare una modifica del Senato come organo rappresentativo di tutte le istituzioni locali, si potrebbe anche in questo caso verificare un coinvolgimento delle autonomie funzionali, in modo da fare del Senato l'organo nel quale si convogliano e confluiscono non solo le esigenze raccolte dalle istituzioni territoriali in senso stretto (oltre che dalle Regioni, ovviamente), ma anche le esigenze, le istanze, le aspettative e, quindi, i punti di vista e le opinioni raccolti da quel sistema di sensori, molto legati all'economia, alla società e all'imprenditoria italiana, rappresentato dalle camere di commercio.

Sono ovviamente disponibile a fornire ulteriori approfondimenti in questa sede o successivamente. Ribadisco, però, che per noi è fondamentale dare un segno di modernità, anche sotto questo aspetto, al disegno di legge costituzionale, prevedendo quindi, nei modi che noi proponiamo o che voi riterrete opportuni, un riconoscimento ed una valorizzazione di questa realtà nuova nel panorama istituzionale (ha dieci anni) costituita dalle camere di commercio.

D'ONOFRIO (*UDC*). Si deve stabilire se nel testo del disegno di legge costituzionale al nostro esame può trovare spazio l'esigenza che le camere di commercio hanno rappresentato da quando si è andati verso il potenziamento delle autonomie locali in ordine alla natura delle camere di commercio stesse.

Credo che la documentazione che ci è stata consegnata molto opportunamente ci ricorderà i profondi mutamenti istituzionali intervenuti nel

corso degli anni, per cui queste istituzioni si sono andate sempre più avvicinando alle rappresentanze di interessi diffusi sul territorio, allontanandosi dal modello burocratico preesistente. Questo è il motivo che le ha viste progressivamente in contrasto con Comuni e Province, che sono enti territoriali basati su elezione diretta: questi sono organismi certamente rappresentativi della cultura e della sussidiarietà orizzontale, mentre gli altri sono rappresentativi della sussidiarietà istituzionale.

Non so se questa sia la sede giusta per affrontare il tema, per prevedere una modifica dell'articolo 117 della Costituzione (che mi sembrerebbe difficile avviare esclusivamente per le camere di commercio). Il Governo è orientato – e noi condividiamo tale orientamento – a non fare del Senato federale un organismo rappresentativo delle autonomie locali e, quindi, neanche delle autonomie funzionali.

L'esigenza di stabilire una garanzia di questa autonomia nei confronti degli enti territoriali è più delicata, perché non ci sono solo le autonomie funzionali. Ricordo il dibattito che si è svolto nella Commissione Bicamerale quando si sono messe insieme le autonomie funzionali (le camere di commercio) e le scuole, che ormai sono enti autonomi.

Certamente è materia di riflessione. Si deve sottolineare che il sistema delle autonomie territoriali è basato sul principio dell'elezione popolare diretta e tutte le altre forme di autonomia costituzionalmente garantita sono settoriali (scolastiche, imprenditoriali, universitarie o religiose). Vi è, pertanto, un discorso delle autonomie diverse da quelle del territorio. In questo contesto, certamente vi sono anche le autonomie funzionali. Ripeto, però, non so se questa sia la sede idonea per affrontare tale problema, anche se esso senz'altro merita di essere risolto.

TRIPOLI. Ovviamente il Parlamento decide quali sono le sedi giuste. Noi auspichiamo, però, che le riforme costituzionali siano eventi importanti e rari. È vero che la modernità ci ha abituato ad accelerare tutti i tempi; tuttavia, come ho già ricordato, è esigenza delle imprese che vi siano momenti di stabilità e di certezza più duraturi di quelli che, per le vicende delle riforme costituzionali, stiamo vivendo da qualche anno.

Da questo punto di vista, ciò probabilmente non è previsto nel disegno di legge costituzionale così come concepito e presentato dal Governo. Certamente il segnale che il problema sia meritevole non solo di esame, ma anche di una soluzione nella direzione da noi auspicata nasce dal fatto che su di esso vi è un vasto consenso delle forze culturali e politiche, ed anche il Governo si è espresso al riguardo in più occasioni.

Pertanto, speriamo che questo disegno di legge diventi rapidamente un pezzo della nostra nuova Costituzione e che quest'ultima non si debba più ritoccare nei prossimi decenni. Pertanto, forse con uno sforzo di apertura, questa sarebbe l'occasione giusta – forse unica, per molto tempo – per risolvere tale problema. Che sia importante risolverlo è argomentato dalle osservazioni che ho svolto poc'anzi e anche dal fatto che – ripeto – su di esso, in modo concorde, coeso ed uniforme, si sono espressi sia le forze politiche che i responsabili istituzionali e culturali.

Voglio sottolineare, infine, che effettivamente noi nasciamo con la legge n. 580 del 1993 e che a volte abbiamo avuto un rapporto un po' difficile con Comuni e Province; in questi anni, però, tale rapporto si è sciolto del tutto. Abbiamo decine, centinaia di accordi e di intese con tutti gli enti territoriali, che aumentano ogni anno: si tratta di un sistema di relazioni e di collaborazioni che ci consentono di lavorare fianco a fianco con Comuni, Province e Regioni su tantissimi temi.

Quindi, quell'aspetto legato all'origine della legge n. 580 e al percorso da lei ricordato si è del tutto perso e non esiste più nell'attuale situazione.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti per la partecipazione e per l'importante contributo fornito ai lavori della Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 17,05.

