



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

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

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

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

141<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): giovedì 24 aprile 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

	<i>Resoconto stenografico n. 1</i>	
<i>1<sup>a</sup> Commissione permanente</i>	<i>Seduta n. 141 del 24.4.2014</i>	<i>Sede IC 0305</i>

## INDICE

### **Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE	<i>BIANCO</i>
CALDEROLI ( <i>LN-Aut</i> )	<i>BREGA</i>
DE MONTE ( <i>PD</i> )	<i>ERRANI</i>
DE PETRIS ( <i>Misto-SEL</i> )	<i>GENTILE</i>
PAGLIARI ( <i>PD</i> )	<i>ORSONI</i>
PALERMO ( <i>Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE</i> )	<i>PALLONE</i>
TOCCI ( <i>PD</i> )	<i>PETRICCIOLI</i>
	<i>SERAFINI</i>

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

Resoconto stenografico n. 1

1<sup>a</sup> Commissione permanente

Seduta n. 141 del 24.4.2014

Sede IC 0305

*Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti e Scalfarotto.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Eros Brega, coordinatore e Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria, Raffaele Cattaneo, vice coordinatore e Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Palma Costi, Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, Franco Iacopo, Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, accompagnati da Paolo Pietrangelo, direttore generale, Sabina Carulli, funzionario del servizio giuridico-legislativo e Paolo Aliprandi, Capo di gabinetto del Consiglio regionale della Lombardia; per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Vasco Errani, Presidente della Conferenza e della Regione Emilia-Romagna, Francesco Pigliaru, Presidente della Regione Sardegna, Vittorio Bugli, assessore della Regione Toscana, Massimo Garavaglia, assessore della Regione Lombardia, Marcello Mochi Onori, Segretario Generale della Conferenza, accompagnati da Piero Venturi, portavoce del presidente Errani, Alessia Grillo, dirigente Affari costituzionali e Antonello Turturiello, dirigente della Regione Lombardia; per l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, Giorgio Orsoni, sindaco di Venezia e coordinatore Sindaci città metropolitane, accompagnato da Fabrizio Clementi, responsabile Area attività produttive e SPL, studi e pianificazione strategica, osservatorio sulle politiche, legislazione e giurisprudenza regionale e Daniele Formiconi, responsabile Area affari istituzionali, personale, relazioni sindacali, piccoli comuni, unioni, associazionismo; per la Confederazione Generale Italiana del Lavoro, Michele Gentile, funzionario settori pubblici e aree politiche contrattuali, Giordana Pallone, responsabile ufficio riforme istituzionali; per la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, Maurizio Petriccioli,*

Resoconto stenografico n. 1

1<sup>a</sup> Commissione permanente

Seduta n. 141 del 24.4.2014

Sede IC 0305

*Segretario confederale e responsabile Dipartimento politiche fiscali, democrazia economica e riforme istituzionali accompagnato da Stefano Colotto, dirigente del dipartimento; per l'Unione Italiana del Lavoro, Giancarlo Serafini, funzionario dipartimento politiche economiche; per l'Associazione ex parlamentari della Repubblica, Gerardo Bianco, Presidente, Franco Coccia, Presidente onorario, accompagnati da Antonello Falomi, Segretario e Maurizio Eufemi, Tesoriere.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, di organizzazioni sociali e di associazioni**

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

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

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, di organizzazioni sociali e di associazioni.

Interverrà anzitutto il presidente Brega, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Proseguiremo poi con l'intervento dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quindi dei rappresentanti dell'ANCI e, a seguire, dei rappresentanti delle tre maggiori sigle sindacali (CGIL, CISL e UIL), nonché dei rappresentanti dell'Associazione degli ex parlamentari della Repubblica.

Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti. Un ringraziamento particolare va al ministro Boschi per la sua partecipazione ai nostri lavori.

Do quindi la parola al presidente Brega.

*BREGA.* Signora Presidente, inizio questo mio intervento con una premessa. Insieme al presidente Errani abbiamo condiviso un documento, che è stato consegnato, in cui abbiamo cercato di fare una sintesi partendo da momenti diversi, come ho avuto modo di rappresentare anche al ministro Boschi nel corso di un incontro. Per la verità, sia all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che qui rappresento, sia nell'ambito delle diverse

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Regioni e tra le varie forze politiche, è emersa una certa difficoltà politica nel condividere alcuni punti del documento, che comunque abbiamo poi sottoscritto.

Non starò qui a ricordare i passaggi che abbiamo condiviso. Ci tengo però a ribadire che, per quanto riguarda l'elezione indiretta, siamo convinti della necessità di riconoscere un ruolo più significativo alle Regioni.

Quello che più che altro mi preme sottolineare, in rappresentanza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, è che noi auspicheremmo - nel documento in qualche modo è sfumato - un Senato più legislativo e meno esecutivo, come ho avuto modo di dire anche al Ministro nel corso del nostro incontro.

Auspicheremmo inoltre - siamo convinti che questo sia un elemento importante, pur non facendone motivo di divergenza con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - una presenza maggiore della rappresentanza delle Regioni nella composizione del Senato. Ricordo infatti, permettetemi di dirlo, che i consiglieri regionali sono comunque eletti ed hanno un ruolo legislativo del quale sono investiti dai cittadini: crediamo quindi che, rispetto alla rappresentanza dei sindaci, debba essere

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

riservato un minimo di attenzione in più alla rappresentanza delle Regioni all'interno del Senato. Riteniamo che ciò sia importante e a garanzia di tutti.

Non vogliamo assolutamente fare di questa vicenda un motivo di scontro, ma, dovendo rappresentare qui le aspettative di tutti i miei colleghi, ritengo di dover evidenziare questo profilo, visto che rispetto ad esso si è determinata una certa distanza tra la posizione assunta dalla nostra Conferenza, da una parte, e quella assunta invece dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall'altra, considerando che il presidente Errani ha condiviso tale posizione anche con l'ANCI.

Così come, avendo condiviso con il presidente Errani - sempre nel documento al quale prima ho fatto riferimento - la procedura del passaggio bicamerale per le leggi di revisione costituzionale, auspichiamo un ampliamento dell'ambito delle leggi per le quali adottare la procedura bicamerale rispetto a quelle che sono state individuate.

Riconfermiamo dunque tutto ciò che è detto nel documento, anche da noi sottoscritto, augurandoci che venga riservata un'attenzione particolare ai due profili che ho richiamato: la questione della rappresentanza e, soprattutto, quella delle leggi da esaminare con procedura bicamerale, il cui elenco speriamo possa essere ampliato. Riteniamo che ciò sia essenziale

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

per il ruolo stesso che le Regioni possono assumere non solo oggi, ma anche in futuro.

Auspichiamo, infine, una modernizzazione del Titolo V della Costituzione perché siamo convinti - sicuramente su questo il presidente Errani entrerà ancor più nel merito - che possa essere utile a sostenere e a garantire una maggiore organizzazione ed incisività al ruolo delle Regioni.

*ERRANI.* Signora Presidente, signori rappresentanti del Governo, vorrei porre alcune questioni, partendo da un primo punto.

Siamo certamente d'accordo con il superamento del bicameralismo perfetto e paritario. Condividiamo l'istituzione di un Senato delle Regioni e delle autonomie che abbia una funzione rafforzata rispetto a quella prevista nel dibattito che si è sviluppato fino ad oggi. In particolare, riteniamo che la presenza di una Camera che sia in grado di sovrintendere all'equilibrio legislativo tra il centro ed il territorio - in particolare la funzione legislativa delle Regioni e la funzione delle autonomie - sia un punto centrale, posto che fino ad oggi questo è stato un elemento molto critico anche in relazione all'interpretazione e all'applicazione del Titolo V.



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Per quanto ci riguarda, proponiamo una presenza esclusivamente di secondo grado, indiretta, ed abbiamo un'intesa con l'ANCI da questo punto di vista. Riteniamo che la rappresentanza debba essere definita anche in rapporto alla popolazione, garantendo, comunque, un assetto equilibrato per le realtà più piccole.

Pensiamo altresì che si debba andare oltre un ruolo semplicemente consultivo. Siamo d'accordo con la previsione del bicameralismo per quanto riguarda le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali. Altrettanto fondamentale è per noi anche tutta la materia riguardante la normativa comunitaria, se ne non altro perché essa interagisce in modo diretto con la legislazione, non solo statale ma anche regionale e con le competenze delle autonomie locali.

È essenziale inoltre prevedere, anche attraverso un determinato *iter* procedimentale, che per una pronuncia del Senato negativa su un provvedimento legislativo della Camera politica, sia richiesto un percorso qualificato, con una maggioranza assoluta per la deliberazione definitiva. Un ruolo di questo tipo è, a nostro avviso, fondamentale perché, come ho detto, la questione centrale è stabilire un elemento di controllo, di verifica e

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

di intervento nel percorso legislativo, a garanzia delle diverse funzioni e competenze.

Diversi presidenti della Corte costituzionale in questi anni hanno sottolineato giustamente come la Corte si sia dovuta sostituire all'organismo legislativo nel definire le funzioni e le competenze tra Stato e Regioni. E vengo al secondo punto centrale sul quale intendo richiamare l'attenzione, quello dell'articolo 117 della Costituzione e delle competenze in materia legislativa.

Una delle ipotesi sul tavolo è quella di superare le competenze in materia di legislazione concorrente, così come previste dall'attuale articolo 117. Su questo aspetto vorrei tentare di essere chiaro. La concorrenza in moltissime materie è in natura, non è annullabile. Il nostro, cioè, è un Paese che, per come è organizzato, non può risolvere nella esclusività il tema delle competenze. Dunque, noi avanziamo una proposta di innovazione dell'articolo 117 che ridefinisca le competenze esclusive dello Stato, ridefinisca, in Costituzione, le competenze esclusive delle Regioni e renda nel procedimento una legge bicamerale, di Camera e Senato, che profili e puntualizzi al meglio le competenze: chi fa che cosa. Provo a fare alcuni esempi per essere più chiaro.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Saremmo assolutamente contrari - ne abbiamo discusso - sul fatto che la materia della sanità diventasse di competenza esclusiva regionale perché il sistema sanitario è un sistema nazionale e i diritti dei cittadini debbono essere gli stessi, a prescindere dal luogo in cui risiedono. Dunque, occorre definire che cosa sono gli elementi fondamentali del Servizio sanitario nazionale e l'autonomia delle Regioni, l'autogoverno, nella organizzazione e nella gestione della sanità.

Ho fatto questo esempio per chiarire che le Regioni non sono qui a dichiarare che vogliono tutelare le proprie competenze o che vogliono più competenze: le Regioni vogliono costruire un sistema equilibrato.

Dall'altra parte, non credo che qualcuno possa immaginare - altro esempio - di tornare alla situazione precedente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 in tema di urbanistica; sarebbe, a mio parere, un passo indietro enorme per i territori, a partire dalle competenze dei Comuni per arrivare, via via, alle competenze delle Regioni. Come vedete, la questione non è risolvibile né definendo in Costituzione la esclusività delle competenze, né delegando l'interpretazione alla Corte costituzionale. Noi vogliamo superare i conflitti costituzionali che hanno attraversato l'esperienza del Titolo V, ma per superarli occorre

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

fare un passo in avanti e ragionare seriamente.

Altro esempio è la materia del turismo: una cosa è ritenere che alcune competenze, come la promozione dell'Italia nel mondo, possano essere integrate tra lo Stato e le Regioni, altra è pensare che la promozione e la commercializzazione nell'Unione europea sia competenza statale. Questo, secondo me, è un elemento che indebolirebbe ulteriormente una capacità di attrazione turistica in ordine alla quale l'Italia incontra già diverse difficoltà.

Sarebbe dunque fondamentale, e risolverebbe in una parte significativa anche il conflitto costituzionale, decidere che un punto chiave per risolvere il problema della concorrenza e delle competenze passa attraverso la legge bicamerale.

Ultimo esempio, per capirci ancora meglio. Sarebbe giustissimo che un Governo varasse un piano decennale per l'assetto e la messa in sicurezza del territorio. In quel piano potrebbero confluire le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni al fine di individuare le soluzioni per meglio rispondere in emergenza ad una serie di problemi.

Si tratta di questioni che non possiamo risolvere solo dicendo e scrivendo qual è la competenza, se vogliamo fare un salto di qualità nel

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

funzionamento del sistema istituzionale italiano.

Un altro aspetto fondamentale sotto questo profilo è usare bene le parole. Ad esempio, cosa sono le norme generali? Da questo punto di vista è un elemento critico usare l'espressione "norme generali"; infatti, una sentenza della Corte costituzionale di alcuni anni fa definisce le norme generali come un intervento puntuale. Non possiamo rimanere in una situazione di ambiguità su questo aspetto perché tale ambiguità produrrebbe una serie di conflitti costituzionali senza fine. Occorre quindi trovare una formulazione più intelligente, che spieghi qual è la competenza dello Stato centrale sui principi e le linee guida fondamentali e qual è la competenza delle Regioni.

Si pone poi una serie di questioni più di dettaglio che riguardano la vecchia lettera *p*) dell'articolo 117 e quindi la necessità, stabilite le linee generali relative al riordino istituzionale, di riconoscere un ruolo del territorio e delle Regioni nella definizione dei sistemi e degli assetti intermedi. Le Regioni, infatti, sono diverse, così come sono diversi i territori; ad esempio, l'area vasta si identifica nella mia Regione in una certa dimensione, mentre in un'altra Regione si identifica in tutt'altra dimensione. Sotto questo profilo, costruire sistemi centralizzati è un

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

problema.

Vorrei a questo punto che ci comprendessimo bene su un'altra questione. Se si sono verificati dei problemi nel Titolo V - e ci sono stati - la soluzione non può essere quella di un ritorno al centralismo. Su questo aspetto è necessario intenderci perché il centralismo ha già dimostrato i suoi limiti.

Il Parlamento, a partire da questa Commissione, deve quindi trovare un nuovo equilibrio che non è quello di rientrare in una dimensione neocentralistica. A tal proposito, è molto importante che, ad esempio, in ordine al coordinamento della finanza locale si definisca un ruolo del Senato e delle Regioni che sia in grado di verificare un equilibrio. Uno dei disegni di legge di riforma costituzionale presentati - faccio abbastanza fatica ad esprimermi in questo modo e me ne scuso - propone un passo in avanti relativamente all'articolo 119 che noi giudichiamo importante perché rileva proprio la necessità di individuare un equilibrio. Anche in questo caso, però, bisogna costruire un procedimento perché, se in futuro ci dovessimo trovare di fronte ad un decreto che stabilisce una riduzione dei trasferimenti, si dovrebbe capire qual è la relazione tra le competenze e la sostenibilità delle competenze. Mi capita spesso di specificare che il nostro

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

problema non è affogare nelle competenze: il nostro problema è verificare se possiamo esercitare le competenze. Anche questo è un aspetto che richiede un suo procedimento, perché non può essere definito solo in astratto.

Vi sono poi altre due questioni che riguardano quella che in alcuni testi viene definita come clausola di supremazia. Noi la condividiamo e la troviamo giusta. Tale clausola esiste, peraltro, in altri Stati federali, ben più federali del nostro (sempre che si possa ancora usare quest'espressione). È chiaro, tuttavia, che occorre condividere anche un meccanismo che la definisca, onde evitare che un domani possa utilizzarsi il principio di supremazia per ragioni non coerenti al principio stesso.

Si dovrebbe allora prevedere una procedura aggravata per quanto riguarda il momento in cui la Camera delibera il principio di supremazia; ad esempio, un'ipotesi potrebbe essere che lo stesso Senato delle Regioni e delle autonomie possa accedere alla Corte costituzionale a fronte dell'utilizzo da parte della Camera, seppure in procedura aggravata, della clausola di supremazia. Però la Costituzione deve stabilire degli equilibri. Legata alla clausola di supremazia, a nostro parere, c'è anche la clausola di cedevolezza o di sussidiarietà.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Bisogna, anche sotto questo profilo, innanzitutto riconoscere il ruolo delle Regioni, che possono proporre che una parte di norme che attengono alle competenze esclusive dello Stato possano essere loro assegnate (naturalmente non in via temporanea, perché in quel caso il meccanismo rischia di non funzionare). Anche sotto questo aspetto, quindi, occorre prevedere una procedura realizzativa idonea.

Ritengo che questo renderebbe più semplice il percorso di quello che era il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione, che non è mai stato applicato perché molto complesso. In questo modo invece si costruisce un elemento di equilibrio tra lo Stato centrale e le Regioni, tra le competenze esclusive delle Regioni e quelle dello Stato centrale; se si realizza il procedimento si definisce un percorso agibile e questo sarebbe assolutamente importante perché, come sappiamo, l'assetto delle competenze e dei vari territori è oggettivamente diverso, per ragioni storiche e per esperienze di governo. Questo forse potrebbe aiutarci a sintetizzare in modo più felice, anche rispetto al Titolo V e al comma 3 dell'articolo 116, tale elemento.



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Rimane poi la questione relativa alle Regioni a Statuto speciale: deve essere previsto che i nuovi Statuti, nelle loro funzioni e nelle loro deleghe, stiano all'interno dell'assetto costituzionale attuale.

Le Regioni sono fino in fondo protagoniste di questo percorso e sono interessate al fatto che questo percorso vada avanti celermente, ritenendo che vi siano le condizioni per fare un buon lavoro, ma bisogna costruire degli equilibri. Noi abbiamo avanzato anche proposte specifiche, nella nostra relazione con il Governo, e nelle prossime settimane continueremo questo lavoro con l'Esecutivo, ma saremo prontissimi e disponibili ad un confronto con i Gruppi e con la Commissione per un approfondimento sulle questioni generali.

TOCCI (PD). Ho ascoltato con molto interesse l'intervento del presidente Errani, dal quale vengono delle obiezioni sull'impianto della proposta del Governo. Questo ci rassicura perché, dalla rappresentazione mediatica del dibattito, sembrava che le Regioni fossero completamente d'accordo. Ci era anche sorto il dubbio che magari il "pennacchio" del Senato delle autonomie avesse nascosto anche a voi la vera operazione che è contenuta

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

in questa proposta, cioè l'introduzione di un neocentralismo statale che riporta indietro di decenni, come è stato detto, la potestà regionale.

L'impianto della proposta del Governo, infatti, basato su una rigida e doppia esclusività tra competenze del Governo e competenze delle Regioni, è esattamente la soluzione che aggraverebbe il contenzioso. Infatti, questa esclusività non è in natura, in quanto la realtà della legislazione è intrecciata invece tra il livello statale ed il livello regionale. Se quindi si pretendesse di inserire nella Costituzione un rigido confine tra le due competenze, si darebbe luogo ad un contenzioso, a quel punto anche insanabile, che potrebbe essere soltanto ricondotto alla Corte costituzionale. Si determinerebbe quindi un aggravamento rispetto alla situazione attuale. Do pertanto una valutazione molto negativa, nella proposta del Governo, della cancellazione della legislazione concorrente, che invece è l'essenza del regionalismo: è proprio sulla legislazione concorrente che si può e si deve determinare un rapporto positivo tra livello nazionale e livello territoriale. C'è da domandarsi perché il nuovo Titolo V non abbia funzionato e su questo mi piacerebbe, presidente Errani, interloquire con lei.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Il difetto di questa discussione su testi normativi è che essa è iniziata senza una analisi condivisa dei problemi legati all'attuazione del Titolo V. In un Paese normale si sarebbe scritto un libro bianco per analizzare tutto il fenomeno e definire un quadro di riferimento, qui invece ci siamo fatti un'idea sulla base delle parole di qualche editorialista che ha commentato l'ultimo scandalo, sulla base di un passaparola circolante nell'*establishment* o di una rivincita di burocrazie ministeriali che hanno sfruttato l'occasione dell'avvento di una nuova classe politica per convincerla a riprendersi poteri che erano stati ceduti vent'anni fa.

Il Titolo V è fallito perché non è cambiato il modo di governare dello Stato centrale. Non ha funzionato perché la legislazione nazionale è rimasta esattamente quella che era nella precedente formulazione del Titolo V, cioè una legislazione di frammento, concentrata su norme molto particolari, mentre il Parlamento dopo il 2001 avrebbe dovuto cambiare radicalmente il suo modo di legiferare e puntare su leggi cornice. Non ha funzionato perché gli apparati dei Ministeri sono rimasti gli stessi di prima, non c'è stato nessun decentramento delle funzioni. Non ha funzionato perché non è stato risolto il problema di un federalismo fiscale solidaristico. Queste sono le ragioni strutturali per le quali il Titolo V non ha funzionato.

*Resoconto stenografico n. 1**1<sup>a</sup> Commissione permanente**Seduta n. 141 del 24.4.2014**Sede IC 0305*

Vorrei che il presidente Errani ci spiegasse meglio la soluzione che qui ha proposto, anche se in modo un po' sfuggente. Se ho capito bene tale soluzione consiste in una legge bicamerale, che rimane bicamerale, che dovrebbe definire le competenze (immagino sulle diverse materie) tra Stato e Regioni. È una legge un po' complessa da ipotizzare perché, sempre se ho capito bene, sarebbe una legge puramente procedimentale, che assegna, materia per materia, le funzioni a questo o a quel soggetto, senza entrare nel merito delle *policies*. Mi pare che quella che si delinea sia una legislazione pesante, meramente procedimentale, che definisce le ripartizioni dei compiti senza entrare nel merito delle politiche. Mi pare francamente un appesantimento del modo di legiferare. Quindi, presidente Errani, bisogna portare a compimento questo suo interessante ragionamento e fare quello che non abbiamo fatto dal 2001 in avanti, ossia una legislazione di cornice nelle diverse competenze, per regolare la concorrenza tra Stato e Regioni, come condizione normale del loro rapporto. Ribadisco infatti che il buon regionalismo si realizza nella concorrenza, non nella rigida e illusoria divaricazione tra le funzioni.

Considero quindi molto importante il suo ragionamento, che però mi porta a dire che bisogna certamente rivedere il bicameralismo, in modo che

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

soltanto una Camera dia la fiducia e il Senato si specializzi invece nella produzione delle suddette leggi di cornice, anche sulle competenze regionali, ma non solo: soltanto una buona legislazione nazionale - lo dico banalmente - può infatti consentire alle Regioni di svolgere pienamente ed autonomamente le proprie competenze legislative.

PRESIDENTE. Colleghi, colgo l'occasione per raccomandarvi di rivolgere domande ai nostri ospiti, se volete che il tempo dedicato a questa seduta abbia un senso e la loro cortesia possa dunque essere sfruttata al massimo.

PALERMO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signora Presidente, nel ringraziare il presidente Errani per quanto ha detto, anche perché concordo quasi *in toto* con lui, vorrei chiedergli un chiarimento rispetto all'attuale articolo 116, terzo comma, che nel disegno di legge governativo viene in parte trasfuso nel nuovo articolo 117.

Presidente Errani, lei immagina un sistema bidirezionale o meno? Dalla sua esposizione non ho compreso del tutto questo aspetto, che però mi sembra essenziale per evitare il livellamento verso il basso delle competenze regionali. Come sappiamo, i territori sono diversi e hanno una

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

diversa capacità legislativa, politica ed amministrativa (nonché economica, naturalmente). L'unico sistema che a me viene in mente per evitare tale livellamento verso il basso è prevedere la possibilità di delegare, da parte dello Stato, ulteriori competenze alle Regioni; per non penalizzarle, però, occorrerebbe anche prevedere che le Regioni che non possano, non si sentano in grado o non vogliano occuparsene in un determinato momento possano delegare allo Stato competenze che altrimenti verrebbero chiuse all'interno del recinto statale: o la sussidiarietà funziona come un ascensore verso l'alto e verso il basso o c'è qualche problema. Se ho capito bene, lei vede la questione in questi termini; altrimenti, le chiedo se può chiarirmi il punto.

DE MONTE (PD). Visto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome sono una realtà esistente e valorizzata nell'attuale Costituzione, vorrei entrare nel tema della specialità: dal momento che vi è stato fatto un accenno e che nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome vi sono appunto anche rappresentanti delle Regioni autonome, vorrei chiedere se potesse esservi una più esplicita

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

considerazione a tale proposito, in particolare con riferimento al disegno di legge di iniziativa governativa o ad altri disegni di legge in tal senso.

PAGLIARI (PD). Signora Presidente, condivido la sottolineatura della necessità che l'articolo 117 contenga la tassativa indicazione delle competenze esclusive tanto dello Stato quanto delle Regioni. Infatti la sua attuale formulazione lascia spazi di ambiguità preordinati a mantenere proprio quel livello di conflittualità che stiamo cercando di superare.

Condivido anche la preoccupazione circa l'equivocità di espressioni come «norme generali», perché ci deve essere non solo la massima operatività ma anche la massima chiarezza possibile.

Mi interesserebbe una sua ulteriore precisazione, presidente Errani, circa il ruolo di prevenzione del conflitto che, se non sbaglio, ha prefigurato sia nella funzione del Senato sia in un luogo come la Commissione bicamerale. Questo passaggio mi sembra importante, proprio perché, a mio avviso, bisogna preoccuparsi di garantire, con l'articolo 117, la massima operatività e la minore conflittualità possibile.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

CALDEROLI (*LN-Aut*). Presidente Errani, sulla clausola di salvaguardia che ha citato, non pensa che il potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 sia sufficiente rispetto alla necessità di intervenire? Sono d'accordo con lei sul fatto che tale clausola debba essere rafforzata, ma non sarebbe preferibile allora una lettura bicamerale, con il coinvolgimento del Senato in interventi che ritengo dovrebbero essere assolutamente eccezionali (quindi non su proposta del Governo e nella disponibilità di una sola Camera, che presuppone già una maggioranza precostituita)? È vero che tale clausola esiste anche in altri Paesi, però in Germania, per esempio, è specificatamente riferita ad alcune materie concorrenti e non a tutte.

*ERRANI*. Signora Presidente, nel ringraziare tutti coloro che mi hanno rivolto quesiti, comincerò da quelli del senatore Tocci, con il quale vorrei essere chiaro: ciascuno dà interpretazioni sulle parole e sui concetti, ma sull'impianto fondamentale relativo al Senato, alla sua elezione indiretta ed alla rappresentanza siamo d'accordo; su questo punto siamo convinti e si tratta di una posizione che abbiamo assunto da molto tempo.

Nel testo dell'articolo 117 che noi proponiamo vi è un cambiamento di filosofia rispetto a quello attualmente in vigore. Sul Titolo V vi sono



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

ormai rassegne parlamentari e della Corte costituzionale, che ha portato avanti un lavoro molto interessante per verificare cos'è accaduto in merito: ciò che *in primis* non ha funzionato, al netto del tentativo del federalismo fiscale, poi naufragato (altro grande tema che mi dà l'occasione per rivolgere un cenno di saluto al presidente Calderoli), è esattamente il fatto che il Parlamento non è riuscito a legiferare sui principi fondamentali. L'articolo 117 prevedeva infatti che nelle materie concorrenti il Parlamento dovesse desumere i principi fondamentali da cui doveva scaturire la legislazione regionale. Se noi tornassimo - questa è la nuova proposta - ad un meccanismo in cui su ciascuna materia vi fosse una deliberazione bicamerale, di fatto torneremmo oggettivamente al bicameralismo, che secondo me non funziona (o almeno, si è dimostrato non aver funzionato).

Lo sforzo che proponiamo è quello di costruire una legge ordinamentale bicamerale, che definisca le funzioni (e quindi chi fa che cosa) e finalmente realizzi l'unica possibilità credibile per creare un sistema fondato sul federalismo, ossia la cooperazione istituzionale. Senza di essa non si governa il Paese (e non basta scriverlo in Costituzione, come pure era stato fatto): o si va al centralismo o si va alla confusione. Ecco lo sforzo che dobbiamo compiere, prevedendo anche dei tempi: questa legge - che

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

dev'essere bicamerale - deve essere fatta, non può non esserci. Questo è il punto.

Da questo punto di vista, pensiamo di aver dato un contributo di merito serio e non il solito posizionamento del tipo: no, non siamo d'accordo che ti prendi questo o non ti prendi questo.

Il regionalismo (come l'autonomismo), per come ha funzionato fino ad oggi, ha avuto dei limiti ed il centralismo ancor di più. Dobbiamo trovare una nuova sintesi. Da questo punto di vista, lo stimolo che il Governo ci ha dato - se posso dirlo - lo abbiamo preso come un fatto positivo, perché ci consente di fare finalmente una discussione di merito che possa farci compiere un passo in avanti.

Sì, senatore Palermo, la nostra interpretazione è la seguente: delega e principio di supremazia - qui prevediamo anche l'iniziativa delle Regioni - in modo tale che si sia in grado di corrispondere a questa esigenza meglio del comma terzo dell'articolo 116.

Sulle autonomie e sulle Regioni sapete che c'è una discussione complessa, molto complessa. Anche qui bisogna avere equilibrio. Tutti devono avere equilibrio: le Regioni a Statuto ordinario e le Regioni a Statuto speciale. Infatti, se si supera questo equilibrio si apre un tema

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

complicato. Allora cosa diciamo? Diciamo - d'intesa con le Regioni a Statuto speciale - di riconoscere il percorso dell'autonomia statutaria, quindi un percorso collaborativo e comune con le Regioni a Statuto speciale.

Senatore Calderoli, lei sa che l'articolo 120 è già stato utilizzato in modo un po' ampio. L'articolo 120 non risolve tutti i problemi e, soprattutto, rimane un'ambiguità: secondo me, esso è stato utilizzato in modo improprio dai Governi precedenti. C'è poi l'ipotesi di una supremazia che, così come è per esempio nel sistema tedesco, viene realizzata attraverso un procedimento chiaro, dove si dice dove e perché può scattare. Sono d'accordo con lei sul fatto che il nuovo Senato delle Regioni e delle autonomie abbia un ruolo su questo punto fondamentale, tanto è vero che ho anche avanzato l'ipotesi che, solo in questo caso (essendo peraltro, a mio avviso, un caso assolutamente straordinario), possa essere lo stesso Senato, a fronte di un voto magari a maggioranza assoluta contrario all'utilizzo, ad avere la possibilità di accedere al livello della Corte costituzionale.

Sono convinto che abbiamo un'opportunità. Se riuscissimo a interpretarla non con lo spirito per cui il bene sta dove sono seduto io e il male dove sono seduti gli altri e provassimo a far fare a questo Paese un

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

passo in avanti in ordine alla possibilità di esercitare la funzione di Governo (è sempre più difficile esercitare la funzione di Governo), daremmo un contributo importante al Paese.

Infine, mi sembra che il senatore Pagliari abbia inteso bene: competenze esclusive dello Stato e competenze esclusive delle Regioni scritte nell'articolo 117. Come sapete, l'articolo 117 prevedeva la cosiddetta materia residuale, in forza della quale le Regioni hanno potere legislativo, escluse le competenze esclusive dello Stato; vi erano poi le materie concorrenti. Adesso si potrebbe promuovere un articolo 117 (che a me personalmente piace molto di più dell'attuale) dove si delineano le competenze esclusive dello Stato centrale e le competenze esclusive delle Regioni e una legge bicamerale che ridefinisce e stabilisce gli equilibri (che, peraltro, possono anche essere mobili). Ripeto: un piano straordinario per la messa in sicurezza del territorio è un qualcosa di eccezionale: le competenze dei Comuni, delle Regioni e dello Stato confluiscono in un piano straordinario per evitare che le colline, le montagne vengano giù. Che cosa ci sarebbe di male? Sarebbe un passo in avanti notevole.

Resoconto stenografico n. 1

1<sup>a</sup> Commissione permanente

Seduta n. 141 del 24.4.2014

Sede IC 0305

DE PETRIS (*Misto-SEL*). La competenza esclusiva dello Stato in materia c'è già adesso.

*ERRANI*. Sto parlando di un'altra cosa.

Come vede, le competenze esclusive richiedono comunque un'intersezione: non esiste un Paese che funziona con le competenze esclusive, nemmeno i Paesi centralisti. La Francia ha fatto una riforma che ha avviato un percorso. È un dato oggettivo.

PRESIDENTE. Mi permetto di commentare anch'io, visto che sono relatrice come il senatore Calderoli.

La prima questione è quella di cui si è parlato da ultimo, cioè di una legge che definisca, competenza per competenza, gli ambiti e le funzioni di competenza statale e di competenza regionale. Poiché il nostro sistema non conosce la legge organica, penso che questa legge non possa che avere rango costituzionale e non meno di questo. Questa è la prima questione.

Capisco bene che si verrebbe così a sciogliere la questione della concorrenza di competenze che, risolta come è oggi nell'articolo 117, ha visto svilupparsi un contenzioso costituzionale amplissimo. Risolta invece

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

nella maniera illustrata dal presidente Errani, sia pure con la forma di legge costituzionale, potrebbe arginare - forse non esaurire del tutto - il conflitto. L'ipotesi del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte del Senato della Repubblica sull'abuso della clausola di supremazia e di riparto delle competenze potrebbe chiudere il cerchio e risolvere il problema.

Mi permetto di far notare ai colleghi presenti che già nell'intervento del presidente Errani si intravede una questione di cui noi non parliamo mai. Una volta arrivati alla riforma del Senato della Repubblica - perché ci arriveremo - la quantità di adempimenti normativi, regolamentari, ordinamentali, procedimentali ed organizzativi che ci attendono è tale da impegnare ben più tempo, ben più fatica, ben più intelligenza e molto altro di quanto non occorra per fare la riforma costituzionale. Il nostro lavoro non finirà in quel momento, ma da lì comincerà un lavoro molto serio e difficile.

Ringrazio il presidente Errani per il contributo che ci ha offerto.

Cedo ora la parola al sindaco di Venezia.

*ORSONI.* Signora Presidente, anzitutto ringrazio lei e la Commissione tutta per questa convocazione e rivolgo un saluto ai rappresentanti del Governo.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

In linea generale, l'ANCI valuta positivamente questa riforma per vari motivi: innanzitutto, per il tema fondamentale dell'eliminazione di questo bicameralismo paritario, che ha mostrato tutti i suoi limiti e le sue problematicità, ma direi soprattutto per l'impostazione di un nuovo modo di rapportarsi fra le istituzioni, che è stato in qualche misura anticipato con la riforma delle Province e delle Città metropolitane.

Il Senato, così come viene immaginato in questa proposta del Governo, ripete in qualche modo il modello di collaborazione previsto soprattutto nell'ambito delle Città metropolitane, dove la Città metropolitana è pensata appunto come un modello di governo di tipo collaborativo, che fino ad oggi, purtroppo, non si è potuto avere, con l'abolizione di un livello di governo e al contempo la creazione di una struttura che esalti il ruolo dei Comuni. Diciamo, quindi, che noi leggiamo la riforma del Senato non solo dal punto di vista dell'eliminazione del bicameralismo perfetto, ma soprattutto dal punto di vista dell'introduzione di un nuovo modello di rapporti istituzionali. Alla luce di ciò, il Senato non elettivo e rappresentativo delle autonomie è certamente un punto importante.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

In questa logica non è del tutto comprensibile la nomina di 21 senatori da parte del Presidente della Repubblica: francamente mi sembra una previsione anomala in tale contesto. Ad ogni modo, si tratta di un particolare sul quale credo valga la pena fare qualche riflessione. Tale nomina non ha senso, anche perché il numero non è simbolico, ma ha una consistenza importante che può anche modificare taluni equilibri. Inviterei pertanto, soprattutto il Governo naturalmente, a fare una riflessione nel merito.

Altro aspetto importante che mi preme affrontare concerne le competenze legislative, un argomento del quale si è molto discusso perché chiaramente il tema delle competenze legislative è quello che sta maggiormente a cuore alle Regioni, ma credo che anche da parte dell'ANCI sia giusto dire qualcosa. Forse per la mia storia personale, ritengo che passare a due competenze esclusive sia soltanto un aggravio del contenzioso possibile.

Tutti noi sappiamo - la storia costituzionale ce lo insegna - che siamo passati da un sistema originario in cui tutte le competenze erano attribuite allo Stato salvo alcune espressamente indicate attribuite alle Regioni come competenze concorrenti (fatta salva la supremazia della normazione



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

generale statale) ad un sistema, individuato con la riforma del 2001, in cui si è detto che in sostanza tutte le competenze erano attribuite alle Regioni salvo quelle riservate allo Stato. In mezzo ci si è messa la competenza concorrente.

Ebbene, questo modello organizzativo è stato abbondantemente superato dai fatti e dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, attraverso il concetto di trasversalità delle materie, sostanzialmente ha fatto saltare anche il tema della competenza regionale, a livello concorrente o residuale esclusivo. Penso quindi che se noi individuassimo due competenze esclusive daremmo da lavorare alla Corte costituzionale probabilmente molto più di quanto lavori adesso, perché attraverso il concetto della trasversalità finiremmo per fare un mescolamento completo di tutte le competenze. Ritengo che il modello proposto dal Governo sia tendenzialmente più snello, posto che, comunque, attraverso la clausola di supremazia, il Governo può intervenire nelle materie nelle quali ritiene di doverlo fare.

Forse non trovo sbagliata l'idea della previsione di una legge, che però - concordo con la Presidente - dovrebbe essere di rango costituzionale, al fine di creare una delimitazione delle competenze, altrimenti il conflitto

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

davanti alla Corte certamente si riprodurrebbe. Per tale ragione credo che il suggerimento che veniva dalla presidente Finocchiaro possa essere veramente dirimente nel merito.

Nell'ambito delle competenze - mi si lasci dire - un punto centrale per le autonomie locali è il mantenimento della lettera *p*) dell'articolo 117, là dove si riserva allo Stato la competenza a disciplinare - diciamo, in senso generale - l'ordinamento degli enti locali. Nel documento che lasceremo agli atti della Commissione abbiamo adottato una formula un po' diversa: ci sembrerebbe più corretto parlare di «ordinamento degli enti locali e delle loro forme associative» piuttosto che di «enti di area vasta», che francamente è un termine forse consueto nella prassi ma non nella normativa attuale.

Chiediamo altresì che venga specificato che la competenza dello Stato si rivolge anche al sistema elettorale; non è esplicitamente detto e forse sarebbe bene che fosse precisato. Questo non per avvalorare un'impostazione centralistica della riforma, bensì per esaltare una riforma di tipo più autonomistico. Infatti vorrei sottolineare - mi dispiace non ci siano più gli amici delle Regioni - che creare una forma piramidale di struttura non è esaltare l'autonomia ma semmai il centralismo, sostituendo

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

il centralismo delle Regioni al centralismo dello Stato, laddove mi sembra che da più parti, anche nell'ambito degli studiosi, sia stato sottolineato come la tendenza al centralismo regionale non abbia rappresentato un qualcosa di positivo nell'evoluzione e nell'applicazione della nostra Carta costituzionale. Credo, quindi, che la salvaguardia delle autonomie nell'ambito della competenza statale sia un punto da tenere fermo, magari con qualche miglioramento.

Mi preme peraltro spezzare una lancia in favore della specialità delle autonomie. Forse la mia origine veneta mi induce a porre una particolare attenzione al tema delle autonomie delle Regioni ordinarie, o perlomeno di alcune Regioni ordinarie, che di tali autonomie reclamano da tempo il riconoscimento.

Sono convinto - ed ho già avuto modo di dirlo al ministro Boschi - che l'attuale comma 3 dell'articolo 116 sia eccessivamente farraginoso e che probabilmente non abbia dato i risultati pensati e voluti proprio per la farraginosità delle procedure indicate. Credo però che forse non sia opportuno eliminarlo del tutto, e mi spiego.

Al quarto comma dell'articolo 117 sono previste forme particolari di autonomia, che possono essere riconosciute alle Regioni interessate su loro

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

richiesta. A mio modo di vedere - ne abbiamo già parlato - l'attuale collocazione di questa norma non è però corretta: in particolare, inserire una norma di questo tipo all'interno dell'articolo 117 significa soltanto prevedere la possibilità per lo Stato di delegare proprie competenze legislative ad alcune Regioni che ne facciano richiesta, secondo un processo di delega di funzioni amministrative e non già di riconoscimento di una specialità di competenze regionali, che meglio sarebbe disciplinato invece all'articolo 116, comma 3, parlando non già di delega, ma di «attribuzione di competenze».

A tal riguardo, recuperando un linguaggio "bassaniniano", si era parlato con il Ministro di «conferimento di competenze» o qualcosa del genere. Parlare infatti semplicemente di delega, a mio avviso, non dà la possibilità di evidenziare quelle forme di autonomia che, come si diceva, dovrebbero rappresentare un *tertium genus* tra le ordinarie e le speciali, ma che potrebbero portare anche a delle forme di specialità avanzate, vicine a quelle delle Regioni a Statuto speciale.

Credo che su questo una riflessione vada fatta. Come ANCI appoggiamo certamente tale impostazione, che si pone sulla linea dell'esaltazione delle autonomie, che da sempre portiamo avanti.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Il centralismo dello Stato non ci spaventa, purché alle autonomie venga riconosciuto il giusto ruolo.

Su questa linea mi sia consentito riproporre un tema che abbiamo già sottoposto all'attenzione del Governo, dal quale non è stato accolto, ma che a noi sta particolarmente a cuore: mi riferisco all'accesso diretto alla Corte costituzionale da parte degli enti locali, magari con dei filtri - perché no - stabiliti eventualmente con legge costituzionale.

Ritengo che l'accesso diretto alla Corte rappresenti il riconoscimento fino in fondo dell'autonomia. Dopo la novella del 2001, è lo stesso articolo 114 della Costituzione che lo richiede. Se, infatti, la Repubblica è costituita dalle varie forme di autonomia, queste ultime devono avere la stessa dignità di fronte alla Costituzione e, quindi, devono avere la stessa possibilità di tutelare le proprie attribuzioni che - anche attraverso l'intervento legislativo con cui lo Stato riconosce le funzioni fondamentali dei Comuni - hanno dignità costituzionale.

Questo è per noi un passaggio irrinunciabile e qualificante della riforma: una riforma senza il riconoscimento della tutela giurisdizionale innanzi all'organo di equilibrio dei poteri e delle attribuzioni fra i vari soggetti dello Stato sarebbe zoppicante. È un tema sul quale credo sia

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

necessario riflettere, che porterebbe certamente alla modifica dello stesso articolo 134 della Costituzione e delle forme di accesso alla Corte.

Non vorrei dilungarmi. Mi limiterò soltanto ad un'ultima osservazione sull'articolo 119.

In particolare, vorremmo fosse meglio precisato che, con l'attribuzione di funzioni pubbliche di governo, devono essere assicurate le risorse corrispondenti. Qualcuno potrebbe dire che in qualche modo ciò è già previsto nell'attuale testo, ma questo è vero solo facendo una lettura dall'alto verso il basso. Io vorrei che si facesse, invece, una lettura dal basso verso l'alto: vorrei cioè che fosse chiaro che lo Stato non può pretendere che gli enti locali esercitino funzioni dello Stato senza oneri a carico dello Stato, come oggi troppo spesso avviene nella legislazione corrente.

Richiamo qui un esempio, che tutti conosciamo, quello della giustizia: l'onere di pagare le spese della giustizia viene posto a carico dei Comuni. Con manovre, più o meno surrettizie, il Ministero della giustizia taglia i suoi capitoli di spesa, facendo finta così di porre mano ad una *spending review* del Dicastero, mentre in realtà finisce per fare una *spending review* dei Comuni, riducendo da oltre 300 a 70 milioni i rimborsi a questi ultimi.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Questo è uno degli esempi più evidenti. I nostri Comuni - ma in generale tutti i Comuni - vantano dei crediti notevoli nei confronti del Ministero della giustizia, ma siamo costretti a fare i decreti ingiuntivi.

PRESIDENTE. Il decreto ingiuntivo non è certo la celebrazione dello spirito di leale collaborazione.

*ORSONI*. Ma neanche non pagare i debiti!

Si tratta dunque di chiarire, nel miglior modo possibile, che ciascuno deve pagare le proprie funzioni, per dirla in termini molto poco giuridici, ma chiari.

Da parte nostra abbiamo elaborato alcune proposte emendative nelle quali abbiamo riassunto le nostre posizioni. Siamo naturalmente sempre disponibili a discutere ed approfondire i temi che abbiamo evidenziato.

*CALDEROLI (LN-Aut)*. Vorrei svolgere alcune brevi considerazioni prima di formulare la mia domanda.

Ho apprezzato, sia nell'intervento del presidente Errani, sia in quello del sindaco Orsoni, la riflessione sul quarto comma dell'articolo 117, quale

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

riscrittura, sicuramente più snella e praticabile, della norma contenuta nel terzo comma del vecchio articolo 116.

Personalmente non sono convinto dell'utilità della delega legislativa e della transitorietà della stessa. In ogni caso, risolti questi problemi, credo che possa essere un ottimo strumento. Mi chiedo tuttavia se la collocazione ideale della norma - e penso, signor sindaco, che lei lo condivida - non sia quella del vecchio terzo comma dell'articolo 116, dove è e dovrebbe essere.

Condivido il suo spirito autonomista, e me ne rallegro, ma accanto a questo tentativo, mal riuscito in passato, di stabilire una ulteriore specialità, mi chiedo se non sia il caso di prevedere dei requisiti dimensionali rispetto a chi può chiedere questa attribuzione e dei requisiti di equilibrio di bilancio. Credo infatti che il premio o la ulteriore capacità legislativa debbano avere determinati requisiti.

Rispetto alla opportunità di mantenere in capo allo Stato la lettera *p*) dell'articolo 117 da lei prima citata, ho rilevato una discrasia rispetto alla valutazione degli enti di area vasta perché è appena stato approvato un testo relativo proprio a questi enti. Quindi, si evidenzia una discrasia che dovremmo risolvere. Dovendosi comunque legiferare da parte dello Stato (lasciando perdere gli enti di area vasta) in materia ordinamentale



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

elettorale di enti territoriali, non sarebbe più corretto coinvolgere anche il Senato in una legislazione di questo genere (posto che il Senato sempre Stato è), dove un contributo su una materia strettamente territoriale mi sembra assolutamente necessario?

*ORSONI.* Condivido certamente la sua ultima osservazione. La nostra proposta prevede di estendere anche al Senato la competenza legislativa in merito ai contenuti della lettera *p*), quindi l'idea di individuare la lettera *p*) come materia oggetto di approvazione bicamerale, sulla quale, pertanto, siamo d'accordo.

Condivido altresì il tema, di cui abbiamo parlato anche con il ministro Boschi, di trasferire il quarto comma dell'articolo 117 nel terzo comma dell'articolo 116, in modo che si torni al vecchio articolo 116 ma semplificato, quindi un articolo più snello e più facile da attuare.

Condivido assolutamente anche il fatto che la delega (secondo me di attribuzione di competenze) dovrebbe essere sottoposta ad un vaglio di sostenibilità. Penso però che questo sia un passaggio cui deve procedere la legge nella attribuzione di queste funzioni. Le funzioni richieste, ad esempio, dalla Lombardia non possono chiaramente essere

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

quelle richieste da una Regione piccola che non dispone delle risorse necessarie. È un aspetto che, ripeto, condivido assolutamente.

Non si meravigli, poi, della mia fede autonomista. La mia storia (non politica) è in questo senso.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Presidente, vorrei sapere se il materiale cui si è fatto finora riferimento è già stato consegnato alla Commissione, perché io ancora non ho ricevuto nulla.

PRESIDENTE. Immagino che verrà consegnato. A quel punto sarà distribuito ai membri della Commissione.

Ringrazio i rappresentanti dell'ANCI.

Do ora la parola ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

PETRICCIOLI. Signora Presidente, anche noi lasceremo alla Commissione una nota scritta. La ringraziamo per avere accolto la nostra richiesta di essere ascoltati sul tema delle riforme costituzionali cui il Parlamento sta per procedere. Riteniamo infatti che queste tematiche siano veramente di grande rilevanza ed importanza per gli assetti e gli

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

equilibri democratici e quindi interessano anche le forze sindacali.

Ricordiamo inoltre che la CISL ha sempre riservato particolare attenzione a questi temi. Riteniamo che le riforme istituzionali possano avere delle ricadute fondamentali sullo sviluppo dei territori, ma soprattutto sulla tenuta complessiva dei diritti che omogeneamente devono essere riconosciuti nel Paese. Per questo motivo ci siamo sempre espressi anche in ordine alla riforma del Titolo V e, nel 2006, sul *referendum* indetto sulla *devolution*.

Riteniamo che l'attuale sistema presenti degli elementi critici che devono essere giustamente affrontati. Ne ricordiamo alcuni. Si è parlato a lungo, anche in questa sede, della confusione e dell'indeterminatezza delle competenze. Mi sembra che le opinioni in merito non siano univoche ma certamente la difficoltà è chiara a tutti. Inoltre, si paventa il rischio di una legislazione differenziata sui diversi territori e questo è assai rilevante perché creerebbe una differenziazione dei diritti e della loro tutela. Si rileva poi la mancanza di una sede di rappresentanza istituzionale di agibilità politica per Regioni e enti locali, se non quella della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Infine, come ho sentito e anche noi lo portavamo ad esempio, la mancata

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

realizzazione di un sistema compiuto di autonomia.

Su questi aspetti e, in particolare, sul testo di riforma presentato dal Governo vorremmo svolgere alcune riflessioni. Per quanto riguarda il Senato delle autonomie, leggevo alcuni giorni fa uno scritto molto bello del presidente Violante in cui si rilevava che quell'equilibrio del modello bicamerale che è stato necessario fino ad oggi possa essere ora affrontato con maggiore libertà e maggiore capacità di intervento. Riteniamo quindi sia necessario agire in tal senso. Nella documentazione che consegniamo alla Commissione sono contenute alcune riflessioni che possono essere tenute in considerazione al fine di rivedere il testo presentato dal Governo, riflessioni che sono comunque in sintonia con quanto già è stato espresso da chi mi ha preceduto.

Si prevede quindi l'introduzione di un meccanismo che assicuri forse un maggiore equilibrio e una maggiore proporzionalità fra l'estensione demografica e il numero dei rappresentanti dei cittadini. Viene poi proposta una maggiore rilevanza politica del Senato che si viene a costituire, nell'esigenza di non comprimere le funzioni del Senato in una competenza legislativa limitata alla riforma della Costituzione, quindi alla procedura di revisione costituzionale. Si è proposto, ad

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

esempio, di estenderla a quegli aspetti che possano venire da accordi e da direttive europee e mi pare una proposta molto interessante. Gli esempi potrebbero essere diversi ma non voglio sottrarre tempo.

Quanto alla riforma del Titolo V, noi siamo favorevoli a quello che abbiamo letto nel testo; molto radicalmente, siamo favorevoli a che siano evidenziate le competenze delle Regioni e le competenze dello Stato. Quanto si è verificato in questi anni a livello di contenzioso è il problema più rilevante che dobbiamo evitare; abbiamo visto bloccate opere e opportunità di sviluppo perché c'è stato un contenzioso che non ha permesso di portare avanti progetti assolutamente condivisibili, che avrebbero aiutato i territori. Siamo inoltre d'accordo, vista anche l'esperienza di altri Stati, sulla clausola di garanzia, ma qualche riflessione rispetto a quanto ho sentito dire in proposito ovviamente dovrà essere fatta. Riteniamo quindi importanti le previsioni contenute nel testo relativamente all'articolo 116 ed in particolare al federalismo a velocità differenziata.

Da ultimo, vorrei trattare un aspetto che non è stato ancora citato, quello relativo alla soppressione del CNEL. Al riguardo, siamo convinti che la democrazia sostenibile debba avere riguardo alle esigenze della partecipazione ma debba avere anche, giustamente, attenzione ai costi

*Resoconto stenografico n. 1**1<sup>a</sup> Commissione permanente**Seduta n. 141 del 24.4.2014**Sede IC 0305*

connessi. A nostro parere, però, se adoperarsi per la riduzione di questi costi è corretto, ridurre in maniera lineare i luoghi della partecipazione non lo è. Proverei quindi ad affrontare il tema in maniera diversa. Pensare ad un luogo in cui si valorizzi il dialogo sociale è assolutamente positivo per un Paese che credo abbia ancora bisogno di governare una società complessa, con un sistema poliarchico.

Se questo è vero, più che alla soppressione del CNEL bisognerebbe pensare ad una profonda revisione di questo organismo. Se il problema è quello dei costi, penso che bisognerebbe attuare una riforma in cui vengano eliminate le indennità di coloro che rappresentano le associazioni. Ricordo che tale organismo ha un omologo a livello europeo nel Comitato economico e sociale europeo (CESE) e in tutti i Paesi membri, quale luogo in cui le parti sociali ed economiche si ritrovano per il dialogo sociale. Penso piuttosto che il CNEL vada ridotto nelle sue dimensioni, in quanto al suo interno è stata creata una sorta di Ministero, cioè una tecnostruttura che forse non ha nemmeno le competenze ed è certamente ridondante. Occorrerebbe allora prevedere una tecnostruttura limitata a 15 persone al massimo, abilitate a seguire i lavori dell'assemblea e magari dotate delle necessarie competenze e legare il CNEL ad altri soggetti di ricerca pubblici

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

attraverso convenzioni che possono operare in termini sinergici. Sono due approcci diversi. Se lo scopo è quello del risparmio, un tema corretto, che noi condividiamo, questo deve essere affrontato eliminando le indennità come si farà per i senatori e come si è fatto, a livello provinciale, per i rappresentanti di area vasta. Non capisco perché su questo organismo, che attiene al dialogo sociale e ai corpi intermedi, non si interviene solo sul fronte del risparmio ma si pensa che sia inutile. Così non è e se fosse inutile probabilmente un tale organismo non esisterebbe negli altri Paesi europei e non esisterebbe, a livello europeo, il CESE. Se si vuole uscire da questo sistema, semplicemente lo si modifichi.

*PALLONE.* Desidero ringraziare la Commissione per la convocazione a questa audizione. Per ovvie esigenze di brevità affronteremo solo alcune considerazioni, rinviando per altri aspetti ad una memoria scritta che lasceremo al termine di questa audizione.

La CGIL condivide la riflessione per cui la crisi della politica che sta vivendo il nostro Paese ha contribuito a generare una necessità indifferibile di cambiamento per ricostruire una nuova legittimità dell'organizzazione democratica, anche con alcune mirate modifiche costituzionali.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

L'obiettivo del cambiamento, però, deve essere una semplificazione che rafforzi le istituzioni democratiche promuovendo e valorizzando la rappresentanza politica e sociale e la partecipazione, non che riduca gli spazi di confronto e condivisione in nome della velocità o della governabilità a scapito del pluralismo da salvaguardare, della rappresentanza sociale e politica o della dialettica parlamentare, imprescindibile per un sistema che voglia dirsi democratico.

La CGIL dunque non è stata e non è contraria ad una revisione mirata della seconda parte della Costituzione che porti al superamento del bicameralismo perfetto e alla riforma del Titolo V, con la redistribuzione delle competenze legislative. Ma tali interventi non devono portare ad uno stravolgimento dell'assetto istituzionale, con una rottura dell'equilibrio tra i poteri ed alla mortificazione della partecipazione dei cittadini e della rappresentanza politica e sociale.

Le riforme da intraprendere, quindi, non devono portare in alcun modo allo snaturamento del sistema parlamentare, né implicitamente, riducendo gli spazi di partecipazione e rappresentanza in favore della governabilità, né tantomeno esplicitamente, proponendo modifiche alla forma di governo che introducano premierati forti o qualsivoglia



*Resoconto stenografico n. 1**1<sup>a</sup> Commissione permanente**Seduta n. 141 del 24.4.2014**Sede IC 0305*

cambiamento che porti ad un sopravvalore del Governo sul Parlamento, ridotto a ratificatore delle scelte governative anziché a luogo istituzionale in cui la pluralità della società trova democraticamente spazio e la Nazione la sua rappresentanza.

Pensiamo che la riforma del Senato debba essere guidata da due presupposti. Il primo è che se il rapporto fiduciario diventa monocamerale, in un sistema maggioritario com'è quello delineatosi nel Paese, si devono prevedere adeguati bilanciamenti al fine di preservare l'imprescindibile equilibrio di poteri e le adeguate garanzie per le minoranze politiche. Un simile presupposto ha ancora più importanza alla luce della proposta di legge elettorale, tra poco in discussione in questa sede, sulla cui conformità ai principi di rappresentanza ed eguaglianza del voto, ribaditi dalla sentenza della Corte n. 1 del 2014, forti sono i dubbi. Ma a prescindere dalla legge elettorale, se sarà maggioritaria, non è pensabile ridurre gli spazi della rappresentanza democratica né come fa la proposta di riforma costituzionale del Governo, né come avverrebbe con ipotesi monocamerale pure, né come avverrebbe con una consistente riduzione del numero dei deputati, nel caso che il potere di concedere la fiducia al Governo sia appunto, come auspicato da molti, monocamerale.

*Resoconto stenografico n. 1**1<sup>a</sup> Commissione permanente**Seduta n. 141 del 24.4.2014**Sede IC 0305*

Il secondo presupposto che deve guidare la riforma del Senato riteniamo sia il nesso imprescindibile tra composizione e funzioni spettanti alla seconda Camera. Pertanto, se il nuovo Senato deve essere delle autonomie, come noi auspichiamo, la sua composizione e il suo intervento nel procedimento legislativo devono essere conformi alla necessità di farne il luogo istituzionale dell'esercizio collettivo dell'autonomia legislativa ed organizzativa della Repubblica. Deve quindi avere poteri effettivi e non residuali in tutte le materie che attengono al pluralismo istituzionale.

Sul disegno di legge costituzionale presentato dal Governo, nello specifico, riteniamo dunque necessario, in primo luogo, rivedere la composizione della seconda Camera, che deve essere proporzionale alla popolazione delle Regioni, deve garantire un'effettiva partecipazione dei rappresentanti delle autonomie e deve veder prevalere numericamente i rappresentanti delle Regioni, per le differenti competenze che hanno Regioni e autonomie, salva ovviamente l'adeguata rappresentanza delle amministrazioni comunali, in particolare delle istituende Città metropolitane. Condividiamo poi, in una Camera che dovrebbe essere rappresentativa sulle istituzioni territoriali, la poca comprensibilità della previsione delle 21 personalità nominate dal Presidente della Repubblica.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

In secondo luogo, riteniamo necessario aumentare le prerogative del Senato nel procedimento legislativo: il Senato deve concorrere in modo bicamerale a tutta la legislazione che ha ricadute sulla titolarità del sistema delle autonomie, a partire dalla definizione dei nuovi livelli essenziali delle norme generali, così come elencate nel nuovo articolo 117, e deve potersi esprimere sull'esercizio della clausola di supremazia.

Crediamo che la riforma del Senato e del Titolo V siano espressione del rapporto che ci deve essere tra Stato, Regioni e autonomie. Che forma di Stato vogliamo ottenere? Stiamo optando per un ritorno al centralismo, come evidenziato da alcuni o la valorizzazione delle autonomie sancita nell'articolo 5 della Costituzione ha ancora un valore? La riforma proposta, nel suo insieme, fa pensare che si stia optando per un ritorno al centralismo statale, chiudendo gli spazi di autonomia delle istituzioni territoriali aperti con il decentramento.

La CGIL invece ha sempre sostenuto la realizzazione di un assetto statale decentrato e policentrico, nel quale fosse comunque chiaro e delineato il concetto di sistema: non istituzioni scollegate tra loro, ma un assetto che nel rispetto delle specifiche titolarità avesse al centro il cittadino e il territorio, in un quadro definito di principi inderogabili universali.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Perché questo sistema integrato di livelli istituzionali possa essere finalmente realizzato, ribadiamo l'auspicio, espresso in passato, soprattutto negli ultimi anni, che sia approvata una Carta delle autonomie che definisca con un disegno organico il sistema delle autonomie locali.

Sul Titolo V la nostra Organizzazione ha espresso già dal 2001 perplessità sulla formulazione introdotta all'epoca. La ridefinizione della ripartizione delle materie e delle funzioni tra Stato e Regioni deve infatti mirare al raggiungimento del punto di equilibrio tra valore unitario dei diritti ed assetto decentrato delle competenze, a cominciare dalla definizione completa dei livelli essenziali delle prestazioni, a garanzia dell'uniformità dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale.

Posto l'auspicato ritorno - già manifestato nel 2001 - di determinate materie alla competenza statale (su tutte, la tutela della sicurezza del lavoro, la previdenza complementare integrativa, le grandi reti di trasporto e l'energia), riteniamo prioritario individuare una modalità di esercizio delle competenze che salvaguardi il necessario equilibrio tra interesse nazionale e specificità territoriali. Come rilevato dal presidente Errani, siamo infatti convinti che non stia nella definizione di un dettagliato elenco di materie, di per sé anche difficilmente realizzabile dato l'inevitabile intrecciarsi di

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

competenze, la soluzione all'eccessivo contenzioso tra Stato e Regioni, quanto piuttosto, definiti i livelli essenziali e le norme generali, nell'esercizio continuo di una cooperazione istituzionale che, a nostro parere, dovrebbe trovare la propria sede in un Senato dotato di funzioni proprie e realmente rappresentativo delle autonomie.

Su questo fronte, nel merito della proposta avanzata nel disegno di legge del Governo, esprimiamo preoccupazione per l'intervento proposto sull'articolo 117, in relazione alla specifica redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, all'eliminazione della legislazione concorrente, alla rilegificazione del lavoro pubblico con l'abbandono della contrattualizzazione e all'abolizione del CNEL senza che sia stata individuata una nuova e qualificata sede istituzionale per la partecipazione delle parti sociali (come invece prevede la proposta che abbiamo avanzato insieme a CISL e UIL, contenuta in un documento che lasceremo agli atti della Commissione alla fine dell'odierna audizione).

Infine, pur consapevoli la Costituzione è un complesso insieme di regole tenuto insieme da un unico filo e che la riforma del Senato e del Titolo V sono strettamente connesse, auspichiamo che si affrontino le modifiche proposte con disegni di legge omogenei e che, in caso di

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

*referendum*, sia data ai cittadini la possibilità di esprimersi sui singoli provvedimenti e non sull'insieme delle modifiche proposte. Quella della «grande riforma» è una procedura che già il *referendum* del giugno 2006 (tralasciando in questa sede l'analisi delle radicali differenze tra i due progetti di riforma) dimostrò essere contraria allo spirito costituzionale dell'articolo 138.

*SERAFINI*. Signora Presidente, negli ultimi anni è stato dimostrato come non sia sufficiente la definizione di una maggioranza per assicurare la governabilità, quindi la riforma elettorale dev'essere propedeutica alla riforma della Costituzione materiale.

In questo quadro, le modifiche delle norme contenute nel Titolo V della Costituzione devono avere l'obiettivo di porre fine al dualismo tra Stato e Regioni attraverso una vera riduzione dei livelli decisionali e attraverso un riordino istituzionale che preveda un Senato delle autonomie: solo così si farà un passo importante verso il riequilibrio del sistema ed una sua maggiore fluidità.

Oggi ci troviamo in una condizione in cui, a causa dell'incapacità della politica di assumere decisioni, il potere burocratico - e, a volte, anche

*Resoconto stenografico n. 1**1<sup>a</sup> Commissione permanente**Seduta n. 141 del 24.4.2014**Sede IC 0305*

quello giudiziario - può rendere sterili alcune scelte utili allo sviluppo del Paese. Questo meccanismo non funziona: i cittadini ne subiscono i danni e, di conseguenza, gli attriti si riverberano sui corpi intermedi. La burocrazia, in realtà, con le sue pastoie ed i suoi rallentamenti, è uno dei più potenti ostacoli allo sviluppo, è come sabbia negli ingranaggi della crescita. La stessa politica ne diventa a volte succube e vittima, ma altre volte anche connivente. Da qui bisogna partire per realizzare i necessari cambiamenti, se vogliamo davvero riformare e rifondare il Paese.

In merito al disegno di riforma, pur ritenendo condivisibile attribuire ad una sola Camera la titolarità del rapporto di fiducia, la UIL evidenzia la necessità di ampliare gli strumenti di garanzia e di controllo sull'operato dell'Esecutivo, anche mediante atti di indirizzo. Sempre in riferimento alle competenze del nuovo Senato, pur valutando positivamente il complesso della proposta di riforma, riteniamo che in esso vada individuato un luogo alto di confronto sulle relazioni con l'Europa e con i territori, impernando la composizione dell'Aula sui rappresentanti di Regioni e Comuni.

La UIL è convinta che le riforme sulle regole e sul funzionamento delle istituzioni valgano come e più di una legge di stabilità, non tanto dal punto di vista contabile bensì da quello della qualità della spesa pubblica e

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

della crescita economica. Una parte della spesa improduttiva del nostro Paese, nonostante i proclami, è ancora rappresentata dai cosiddetti costi della politica, riconducibili non solo agli stipendi degli eletti, ma anche all'abnorme numero di strutture e centri di costo spesso inefficienti e inefficaci. Bisogna rivedere i costi di funzionamento di tutti i livelli istituzionali, ad iniziare dalla riduzione del numero dei componenti degli organi elettivi ed esecutivi a tutti i livelli di Governo. L'efficacia e l'efficienza del sistema politico-amministrativo rimangono per la UIL obiettivi da perseguire: ogni livello di governo deve avere materie, competenze e risorse ben definite, senza che ciò comporti alcuna compromissione dei principi di democrazia e coesione nazionale.

Vi è inoltre la necessità di una rivisitazione delle materie oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni che devono essere riportate in seno alla competenza esclusiva dello Stato, come il commercio con l'estero o le grandi reti di trasporto. Occorre poi superare il nodo delle garanzie dell'opposizione, non con generici rinvii ai Regolamenti parlamentari, ma realmente costituzionalizzandole, al fine di una maggiore fluidità.

In merito alla riforma del Titolo V, occorre cercare di superare la frammentazione oggi esistente tra le competenze dello Stato e quelle delle



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Regioni; un'intersezione di poteri che nel tempo ha alimentato un rilevante contenzioso costituzionale. Vi è bisogno di superare la rigida ripartizione per materia: riteniamo positiva la proposta di eliminazione delle competenze legislative concorrenti, per ridefinire quelle esclusive dello Stato e delle Regioni. La nostra Organizzazione ritiene opportuno prendere in considerazione l'inserimento delle infrastrutture nell'elenco delle materie e delle funzioni di competenza esclusiva statale, come pure le norme generali sul procedimento amministrativo, la sicurezza sul lavoro o l'ambiente. Di conseguenza, riteniamo appropriata per le Regioni la potestà legislativa in ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, in particolare in materia di pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale.

Auspichiamo che questa riforma cambi il Senato non solo nel nome, ma anche nella natura e nelle funzioni: se il numero dei senatori scenderà realmente da 315 a 127 unità, cui si aggiungeranno poi i 21 scelti dal Presidente della Repubblica (con riferimento ai quali abbiamo qualche perplessità) potremo sicuramente ritenere di aver fatto un passo in avanti.

In conclusione, le riforme costituzionali sono decisive per la crescita e la ripresa del nostro Paese. Sulla disposizione riguardante l'abolizione del

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

CNEL, sulla quale già il mio collega si è espresso, la UIL - unitariamente alla CGIL ed alla CISL - ha già manifestato le proprie posizioni in un documento inviato al Governo, proponendone una riforma con legge ordinaria, al fine di renderlo un'istituzione utile al processo di formazione democratica delle decisioni e capace di interpretare i cambiamenti della società. A tale proposito, nei prossimi giorni invieremo un nostro schema con i riferimenti di questa nuova riforma.

DE MONTE (PD). Signora Presidente, vorrei fare una breve premessa a proposito del CNEL. Penso che, quando uno strumento funziona nessuno si sogna di sopprimerlo o abolirlo. Vorrei quindi far presente che, in cinquant'anni, ci sono stati 14 provvedimenti di iniziativa del CNEL, di cui zero (non so se qualcuno mi può smentire) approvati, con un costo annuo di circa 20-30 milioni di euro. L'indennità netta mensile è pari a circa 1.300 euro, per un incontro al mese. Questi sono i dati cui dobbiamo attenerci.

Chiedo allora se realmente si ritiene che questo sia uno strumento utile, dati i numeri che abbiamo alla mano e se, alternativamente, vi possa essere un altro strumento. Penso che se il CNEL avesse funzionato fino adesso o, comunque, se ci fossero state delle valide proposte di modifica, in tanti anni queste proposte sarebbero state formulate.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

*GENTILE.* Senatrice De Monte, la ringrazio per la domanda. Rispondo nel seguente modo. Fra qualche mese inizia il semestre italiano in Europa, che si basa sul presupposto "crescita e dialogo sociale". Non sarebbe certo utile che questo Paese si presentasse a quel consesso avendo sciolto l'organismo che, a norma della Costituzione, è l'organismo del dialogo sociale.

DE MONTE (*PD*). Purché funzioni!

*GENTILE.* Se l'organismo non funziona probabilmente il problema è quale dialogo sociale si può avere in questo Paese. Quell'organismo è nato come sede in cui le forze sociali costruivano quello che si chiama il consenso intorno alle scelte e davano il loro apporto alle scelte stesse. È chiaro che ci troviamo in una situazione in cui questo organismo non ha prodotto gli effetti ed i risultati che si potevano pensare.

Le proposte che CGIL, CISL e UIL hanno avanzato e che sono state illustrate dalla mia collega e dai colleghi della CISL e della UIL, sono le seguenti. Questo organismo, così come è non funziona. Non funziona per una serie di motivi ed anche - mi permetto di dire - per alcune iniziative

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

legislative improvvise fatte negli ultimi tre anni e che hanno praticamente ridotto l'operatività di questo organismo. Il problema che dobbiamo porci è se il tema del dialogo sociale debba rimanere e - in caso affermativo - qual è lo strumento per fare in modo che questo dialogo sociale possa avere una sede in cui costruirsi ed esplicitarsi.

Ricordo che nel DEF recentemente varato dal Parlamento (là dove si parla del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo, nella cui rubrica è prevista la soppressione del CNEL) si dice che il CNEL non è uno strumento adeguato alla forma del dialogo sociale necessario. Ebbene, se non è uno strumento adeguato occorre allora ragionare su quale sia lo strumento adeguato alla forma di dialogo sociale. Pensare che - atteso che lo strumento esistente non è adeguato alla forma del dialogo sociale, che tutti dicono di voler continuare a perseguire sia in Europa, che in questo Paese - la soluzione sia quella di abolire l'organismo e di non porsi più il problema del dialogo sociale è - mi permetterà - una situazione francamente difficile da sostenere là dove non si sostenga, parimenti, che del dialogo sociale non c'è bisogno.

Dato che c'è qualche tentazione sull'utilità del dialogo sociale (lo abbiamo letto sui giornali e ascoltato in altre sedi) la questione dello

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

scioglimento del CNEL rischia di essere il terminale visivo e concreto della  
ininfluenza del dialogo sociale in questo Paese. Siamo assolutamente  
d'accordo sul fatto che bisogna riformare quell'organismo, che va  
rilanciato. Nel documento di CGIL, CISL e UIL ci sono delle proposte per  
affrontare la questione. Chiaramente vorremmo affrontarla con una legge  
ordinaria e non con una legge che sopprime un articolo che non fa parte  
della Parte II della Costituzione (l'articolo 99, infatti, non è compreso nel  
Titolo V, né nella Parte II della Costituzione). Vorremmo affrontare la  
questione in termini tali da consentire ai soggetti che fanno parte di  
quell'organismo di dire la loro e anche di avanzare proposte, come qui  
abbiamo fatto, per un rilancio dell'organismo e per la sua riforma.

PRESIDENTE. Ringrazio per la sua presenza il Presidente  
dell'Associazione ex parlamentari della Repubblica, Gerardo Bianco, cui  
cedo la parola.

BIANCO. Signora Presidente, desidero anzitutto ringraziarla per aver  
accolto il nostro invito ad essere oggi ascoltati su un tema che, ovviamente,  
interessa direttamente la nostra associazione.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Mi riferisco alla questione principale su cui abbiamo orientato la nostra attenzione, che è la cosiddetta riforma del Senato della Repubblica, sia nella sua impostazione, così come prevista dal disegno di legge del Governo, sia negli effetti che una eventuale diversa - ci auguriamo - elezione del Senato può avere sulla legge elettorale e sul sistema democratico del Paese. La riforma così come concepita non può non avere degli effetti anche sulla riforma elettorale, per una serie di considerazioni che per brevità non sottolineo, ma che credo non possano sfuggire e che riguardano l'assetto democratico del Paese.

Per quanto concerne il Senato, voglio subito fare una precisazione. Nella stragrande maggioranza, noi siamo ovviamente favorevoli alla differenziazione. Da tempo abbiamo portato avanti un discorso che riguardava una differenziazione e - quindi - il superamento del cosiddetto sistema bicamerale paritario. Mi permetto di dire che l'argomento è presente fin dagli anni Settanta, quando presentai in questa sede una proposta legislativa che prevedeva il superamento del bicameralismo perfetto (lei, signora Ministro, non era ancora nata, perché si tratta di una proposta presentata nel lontano 1975). Purtroppo questo ritardo sta a

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

dimostrare che è giusto l'impulso che il Governo ed anche le forze politiche danno affinché si affronti finalmente questo problema.

A noi sta molto a cuore capire sulla base di quale principio si imposta questa riforma. A nostro avviso, per come è concepita, l'effetto disgregante - uso un termine forte - sul piano della Carta costituzionale è assicurato. Secondo il mio punto di vista, che è confortato da analisi di importanti studiosi, l'effetto sarà - paradossalmente - esattamente contrario a quello che il Governo desidera. Si tratta, cioè, di un classico esito storico della eterogenesi dei fini: si finirà inevitabilmente per incontrare una serie di contrasti di posizioni, soprattutto quando si tratterà di affrontare temi che riguardano la legislazione nella quale anche il Senato, così come riformato, dovrà intervenire.

Faccio questa affermazione per dire che la nostra preferenza è indirizzata - ovviamente - verso quello che a suo tempo, come noto, Leopoldo Elia definì bicameralismo procedurale. Si tratta di un bicameralismo che non affrontava il problema, che oggi si deve invece affrontare, dello squilibrio che viene a determinarsi tra le due Camere, con una asimmetria che inevitabilmente avrà degli effetti negativi, ma anche con una serie di contraddizioni ed aporie interne che immediatamente

Resoconto stenografico n. 1

1<sup>a</sup> Commissione permanente

Seduta n. 141 del 24.4.2014

Sede IC 0305

emergono dalla lettura del testo del Governo. Senza andare molto lontano, mi permetto di osservare che quando si prevede che «Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle autonomie», ciò implicherebbe una sostanziale parità di funzioni. Tuttavia, non appena si passa al secondo comma, vi è già una differenziazione, con una serie di effetti, secondo me estremamente gravi, nel momento in cui si afferma che «Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione». Allora, se i componenti del Senato della Repubblica, che vengono eletti come previsto nel testo, non rappresentano la Nazione, cosa rappresentano? Inevitabilmente interessi particolari. Questa impostazione, peraltro, viene poi paradossalmente a scontrarsi - perché diventa un *purus flatus voci*, come dicevano i latini - con la definizione dell'articolo 5, che rivede l'articolo 67 della Costituzione, ove si sottolinea che «I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato». Ora, un presidente di Regione, o il sindaco di una città eletto senza che rappresenti la Nazione inevitabilmente finisce per sentirsi vincolato al mandato per cui è stato eletto, con effetti che non possono che essere quelli di rappresentare sostanzialmente una Camera delle rive, delle frustrazioni, delle contestazioni.



*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Osservo ancora che il testo prevede che il Senato delle autonomie partecipa all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea, se non fosse che all'articolo 15 la Camera delle autonomie viene esclusa dalla ratifica dei trattati internazionali. Ad una lettura rapida ho contato 32 discrasie e contraddizioni. Tutto questo per una ragione molto semplice: lo stesso concetto del Senato delle autonomie, così come impostato, si scontra con l'assetto del nostro sistema istituzionale. La nostra Repubblica è «una e indivisibile», come sancito dalla Carta suprema: non è una Repubblica federale; non è la Repubblica dei *Länder*.

Visto che il Ministro ha richiamato anche l'attenzione ad un programma dell'Ulivo, del quale fui uno dei partecipi e fondatori, mi permetto di dire che in quel caso era abbastanza chiaro ed evidente che si voleva indirizzare il Paese verso la costruzione di uno Stato federale, peraltro collegato ad un sistema elettorale chiaramente indicato (che era quello del doppio turno), con una filosofia completamente diversa. Quindi, il richiamo alla coerenza rispetto a quel progetto non può essere rispecchiato in questo testo che, così com'è formulato, ripeto, avrà effetti assolutamente diversi da quelli che si vogliono raggiungere, ad esempio la rapidità delle decisioni.

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

Vorrei ancora richiamare un altro elemento. La Camera delle autonomie può richiedere la presenza costante del Governo che, secondo una disposizione, è obbligato ad essere presente. Anche in questo caso, paradossalmente, così come è formulato, il progetto prevede una situazione asimmetrica all'interno della asimmetria del Parlamento, nel senso che c'è un Senato che da una parte perde ruolo e potere e diventa una Camera secondaria per tutta una serie di effetti, e dall'altra parte, finisce per avere poteri ed influenze tali, in una situazione di asimmetria, da determinare persino il blocco e quindi la difficoltà di procedere. Il groviglio, a mio avviso, invece di sciogliersi finisce per diventare ancor più gordiano, e non ci sarà nessun Alessandro a rompere il nodo con un colpo di spada!

Questi sono una serie di elementi negativi ma ne cito anche un altro: la scelta della modalità di elezione, per esempio, dei giudici costituzionali, ovvero tre eletti da una Camera e due dall'altra, con una Camera che non ha un'investitura diretta. Anche qui c'è un problema rilevante che credo il Senato debba affrontare.

Vogliamo, come obiettivo, rilegittimare le istituzioni? Ebbene, la rilegittimazione delle istituzioni passa inevitabilmente attraverso una consultazione diretta di chi deve essere rappresentato; solo un bagno diretto

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

di elezione del Senato, secondo logiche appunto tradizionali (che sono quelle dell'investitura diretta) può rilegittimare le istituzioni.

Il problema dei costi è facilmente affrontabile. La proposta di legge che, solo per memoria storica, ho citato risale al 25 novembre del 1975, e prevedeva una netta riduzione del numero dei parlamentari: metà deputati e metà senatori. Mi permetto di aggiungere che prevedere la riduzione dei membri della Camera dei deputati significa rendere la stessa più efficiente, perché è ben diverso gestire Commissioni con la metà dei membri o un'Aula che passa da 630 componenti a 315, o anche a 400. Questo renderebbe tutto più semplice, andando proprio nella direzione di ciò che il Governo giustamente insiste nel voler ottenere, ovvero la rapidità delle decisioni. Peraltro chi ha avuto lunghe esperienze alla Camera e al Senato sa che tale obiettivo sarebbe molto più facilmente conseguibile attraverso una seria revisione dei Regolamenti parlamentari: basterebbe utilizzare la sede redigente per poter accelerare i processi legislativi e quindi ottenere risultati positivi. Detto questo, presenterò un *dossier* dove è contenuta della documentazione al riguardo.

Voglio concludere dicendo che a noi sembra rispondere meglio alle esigenze della giusta riforma del Senato il provvedimento presentato dal

*Resoconto stenografico n. 1**1<sup>a</sup> Commissione permanente**Seduta n. 141 del 24.4.2014**Sede IC 0305*

senatore Chiti, anche se, a mio avviso, deve essere corretto e rivisto soprattutto per le procedure. Mi permetto solo di osservare che il Governo, secondo una logica di celerità e di volontà dello stesso di attuare il proprio programma, sarebbe più facilitato dall'aver due Camere differenziate nelle competenze, senza l'obbligo della doppia lettura. Quest'ultima potrebbe essere realizzata solo se una delle due Camere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, lo richiedesse per una correzione. Sappiamo, infatti, che spesso è lo stesso Governo ad aver bisogno di rivedere decisioni che sono state adottate. Chi ha lunga esperienza parlamentare sa bene che molte volte è proprio il Governo a chiedere all'altro ramo del Parlamento di correggere alcune delle decisioni adottate. Tutto questo si otterrebbe molto più facilmente con la possibilità del Governo di scegliere l'una o l'altra Camera per l'approvazione di un provvedimento, senza bisogno di revisione. Aggiungo che c'è una piccola minoranza che aderisce all'idea di fare del Senato una sorta di Senato sul modello di quello francese (qui non siamo al *Bundesrat*, che è un modello completamente diverso, in un quadro diverso, in una coerenza diversa di Repubblica federale). Penso, in conclusione, che la cosa più importante sia cercare di ottenere l'obiettivo

*Resoconto stenografico n. 1*

*1<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 141 del 24.4.2014*

*Sede IC 0305*

che il Governo si pone, proprio correggendo ciò che il Governo ha proposto.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

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

*I lavori terminano alle ore 16,15.*