SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

16º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GENNAIO 2002

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0219

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizioni delle associazioni imprenditoriali dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*
* FALCIER *(FI)* 24
* MAFFIOLI *(CCD-CDU:BF)* 25
VITALI *(DS-U)* 8, 24

* *AGOSTINACCHIO* . . . . . *Pag.* 13, 26
* *BERTOLAZZI* 30, 35
BORGHI 17
* *BRESSO* 27
CROCE 33
* *DE TILLA* 29, 34, 36
GHISANI 4, 9
* *LICCARDO* 7, 10
* *MARRONI* 23, 26
* *MOLLICONE* 11
* *MORONI* 19, 23
* *RIA* 16
* *STOPPANI* 32, 35
* *TROFFA* 9
* *VELTRO* 8

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Intervengono la responsabile dell'ufficio riforme istituzionali della CGIL Maria Troffa; il segretario confederale della CISL Lia Ghisani, accompagnata da Stefano Colotto, esperto; il coordinatore delle politiche di decentramento istituzionale della UIL Luigi Veltro; il dirigente confederale della UGL Nazareno Mollicone; il segretario generale vicario della CISAL Giovanni Liccardo; per l'ANCI, il presidente del consiglio nazionale Paolo Agostinacchio, il coordinatore nazionale piccoli comuni Giuseppe Torchio e il direttore generale Fabio Melilli, accompagnati da Caterina Ginzburg, capo dell'ufficio stampa; per l'UPI il presidente Lorenzo Ria e i componenti dell'ufficio di presidenza Mercedes Bresso e Nicola Frugis e il direttore generale Piero Antonelli, accompagnati da Claudia Giovannini, funzionario dell'ufficio studi; per l'UNCEM il presidente Enrico Borghi, accompagnato da Massimo Bella, funzionario dell'ufficio studi; per la Lega delle Autonomie il vicepresidente Angiolo Marroni, il responsabile dell'intergruppo parlamentare Rosanna Moroni e il direttore Loreto Del Cimmuto; per l'associazione degli enti previdenziali privati, il presidente Maurizio De Tilla, il vicepresidente Filippo Bove, nonché il presidente della cassa ragionieri Luciano Savino, il presidente dell'ente consulenti del lavoro Vincenzo Miceli, il presidente della cassa dottori commercialisti Adelio Bertolazzi, Fausto Amadasi, consigliere della cassa geometri, il vicepresidente dell'ente medici Angelo Pizzini, il vicepresidente e il direttore della cassa IPASVI Giovanni Valerio e Fabio Fioretto; per l'associazione liberi professionisti Isabella Maria Stoppani; per la Confedertecnica il direttore della sede di Roma Aristide Croce.

I lavori hanno inizio alle ore 10,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni degli enti locali, delle associazioni professionali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di ieri.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali. In rappresentanza della CGIL, è presente la dottoressa Maria Troffa, responsabile dell'Ufficio riforme istituzionali; in rappresentanza della CISL, è presente la dottoressa Lia Ghisani, segretario confederale; in rappresentanza della UIL, è presente il dottor Luigi Veltro, coordinatore politico di decentramento istituzionale; in rappresentanza della CISAL, è presente il dottor Giovanni Liccardo, segretario generale vicario. Essi ci

riferiranno le loro osservazioni sul nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione.

Ricordo che il tempo a disposizione è piuttosto limitato, ma ognuno di voi potrà svolgere una breve relazione; eventuali integrazioni, risposte a domande e ulteriori problematiche potranno essere contenute in un appunto scritto che potrete inviare in un secondo momento e che farà parte degli atti dell'indagine conoscitiva che verranno pubblicati quando essa sarà stata condotta a compimento.

Lascio quindi la parola ai nostri ospiti.

GHISANI. Signor Presidente, vorrei innanzitutto far presente che come rappresentanti della CGIL, CISL, e UIL siamo venuti in questa sede con una posizione unitaria, riportata in un documento che consegneremo alla Commissione, che illustrerò e che, eventualmente, potrà essere integrata e commentata dagli altri colleghi.

Intanto la ringraziamo, signor Presidente, insieme alla Commissione, per questa audizione, rimarcando che le organizzazioni sindacali confederali da sempre si sono interessate e impegnate sul terreno del federalismo. Siamo stati ascoltati anche dalla Commissione Bicamerale e in più circostanze abbiamo espresso una nostra forte opzione di tipo politico per una scelta federale che non significasse approfondimento delle disuguaglianze, ma che fosse fondata sulla valorizzazione delle autonomie locali nella logica di un superamento degli squilibri del Paese. Quindi la nostra opzione è sempre stata per un federalismo cooperativo e solidale, cioè un federalismo che servisse non solo per cogliere le differenze ma anche per superare gli squilibri. In questo senso ci siamo espressi in più sedi.

Abbiamo seguito con attenzione i lavori della Bicamerale, abbiamo anche espresso unitariamente una valutazione positiva sulla riforma del Titolo V, anche se non mancavano le preoccupazioni. Abbiamo considerato quella riforma una tappa importante di un percorso non concluso; abbiamo ritenuto positivo, comunque, mettere un punto fermo dal quale poter ripartire per apportare correzioni, integrazioni e modifiche. Pertanto il nostro approccio all'analisi e alla valutazione della riforma del Titolo V è teso ad esplicitare quello che a nostro avviso occorre per andare avanti e non per tornare indietro.

A suo tempo abbiamo espresso perplessità per il fatto che questa legge venisse approvata con una maggioranza ristretta. Riteniamo inoltre che, proprio perché mancano norme specifiche, quella transitoria sia una fase delicatissima rispetto alla quale ci permettiamo di fare un appello a comportamenti e scelte *bipartisan*. Proprio perché stiamo parlando di una questione importante come l'assetto dello Stato e proprio perché l'applicazione della legge comporterà processi interpretativi molto complessi, CGIL, CISL e UIL auspicano che questo percorso possa seguire una modalità la più condivisa possibile sia tra le forze politiche, sia tra i livelli istituzionali. In questo senso la cabina di regia che le regioni hanno chiesto di far funzionare presso la Presidenza del Consiglio, ma anche l'integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti

delle autonomie locali ci sembrano elementi importanti da valorizzare perché la nostra preoccupazione è proprio che nella fase transitoria si arresti il processo o si creino conflitti istituzionali forieri di disagi, le cui ripercussioni si avvertirebbero anche nella dimensione sociale. Quindi, va bene tutto ciò che può consentire una gestione condivisa della fase transitoria.

Nel merito della riforma del Titolo V, le nostre organizzazioni sindacali hanno innanzitutto segnalato come grave il fatto che non venisse risolto il nodo della Camera delle regioni. Ci è sembrato questo un vuoto molto grande perché, proprio nella logica di un federalismo cooperativo e solidale, a nostro avviso deve esistere un luogo in cui unità e autonomia trovano il loro punto di equilibrio. L'assenza della Camera delle regioni è quindi, a nostro parere, una pesante ipoteca su tutto il percorso applicativo della legge e rappresenterebbe uno dei punti dirimenti nel caso in cui le forze politiche e il Parlamento dovessero riconsiderare la riforma. In altre parole, è da lì che si deve partire perché l'assenza di una struttura di quel genere può causare difficoltà e pericoli molto gravi.

Un secondo aspetto che a suo tempo abbiamo segnalato e che ci ha creato non poche perplessità è il fatto che la tutela e la sicurezza del lavoro siano considerate tra le materie di legislazione concorrente. Noi esprimiamo qui con forza la nostra ferma convinzione che il sistema dei diritti, e in particolare il sistema del diritto del lavoro, debba restare rigorosamente nazionale. È per noi questa una scelta molto importante. Peraltro ricordiamo che a suo tempo, al momento dell'approvazione della legge, il Parlamento approvò un ordine del giorno teso ad affermare che questa dizione non intendeva mettere in discussione la dimensione nazionale del diritto del lavoro.

Già oggi si è aperto un dibattito sull'interpretazione di questa norma, che riteniamo vada letta nel combinato disposto con altre norme così come risultano nella Costituzione. In particolare, riteniamo che debba essere sempre presa in considerazione la prima parte della Costituzione, laddove si definiscono i diritti di cittadinanza che ovviamente devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Pensiamo che vada presa in esame questa norma insieme anche all'affermazione che resta di competenza dello Stato la parte relativa all'ordinamento civile. Anche le sentenze della Corte costituzionale degli ultimi anni hanno affermato che tutta la parte relativa al diritto del lavoro che afferisce all'ordinamento civile debba restare materia nazionale. Ci sembra che anche esimi giuristi sostengano questa interpretazione, che a noi è molto cara e che è fondata dal punto di vista giuridico; se così non fosse, questo aspetto esigerebbe comunque una modifica.

Ripeto che anche esimi giuristi sostengono che la dizione «tutela e sicurezza del lavoro» potrebbe vedere come materia concorrente non tanto la parte relativa ai diritti quanto la parte amministrativa, ossia quella riguardante i servizi per l'impiego, tutta la parte dei fondi per l'occupazione e quella legata al lavoro che non attiene alla parte dei diritti.

Questa è la nostra posizione, di cui siamo profondamente convinti e su cui siamo molto fermi, e potete immaginare quanto sia rilevante anche a seguito del dibattito che si è aperto in questi giorni nel Paese.

Vi è poi un secondo punto, ovviamente a noi molto caro, che riteniamo di grande rilevanza. Mi riferisco alla definizione da parte dello Stato dei livelli delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali. Consideriamo questo aspetto dirimente rispetto alla realizzazione del federalismo cooperativo, proprio perché riteniamo che il sistema di *Welfare* che attiene ai diritti e alle prestazioni legate ai diritti costituzionalmente fondati ed il sistema dell'istruzione siano ciò che conferisce identità alla nazione. Pertanto, riteniamo che anche su questa materia, le regioni debbano legiferare alla luce delle norme generali, in un quadro generale di regole definite dallo Stato, che non sia però necessariamente realizzato con le stesse caratteristiche dei vari settori. È ovvio che, in materia di sanità, i livelli essenziali di assistenza ed i criteri per l'accreditamento, nonché altri aspetti definibili a livello centrale, possano rappresentare quel nucleo di norme trasversali a cui tutte le regioni devono attenersi per garantire sul territorio, in modo uguale, il diritto alla salute.

Il discorso sull'istruzione è ancora più complesso, perché sappiamo molto bene che su questo argomento l'articolo 117 è molto articolato considerando il riferimento a norme generali sull'istruzione, alla determinazione dei livelli essenziali, e via dicendo. Riteniamo che la parte che riguarda l'ordinamento, i programmi, i *curricula*, il contenuto finale del titolo di studio, lo stato giuridico degli insegnanti che si coniuga con la libertà di insegnamento prevista dalla Costituzione, debba restare in capo allo Stato e, quindi, debba essere uguale su tutto il territorio nazionale.

Tutta questa partita è quella che fa l'unità e l'identità del Paese e che esige che lo Stato abbia un ruolo regolatore e garante su tutto il territorio per quanto riguarda i diritti costituzionalmente fondati.

Il terzo punto che ci desta molta preoccupazione è la nuova normativa in materia di federalismo fiscale, di cui all'articolo 119. Non è chiaro quali regioni potranno accedere al fondo perequativo né come tale fondo si costituisca. Non è poi chiara la lettura combinata fra il decreto-legge del 2000 sul federalismo fiscale e la norma costituzionale.

A nostro giudizio, si tratta di una materia che deve essere oggetto di un approfondimento. Siamo in una fase in cui si parla di riforma fiscale e questa è senz'altro l'occasione migliore per trovare un punto di interpretazione e di equilibrio, posto che siamo fortemente convinti che il ruolo dello Stato, nel tutelare i livelli essenziali dei diritti garantiti dalla Costituzione, deve esplicitarsi anche nel dare la possibilità alle regioni di investire in modo adeguato per garantire tali diritti. Sarebbe infatti bizzarro garantire la parte finale senza garantire la parte relativa agli investimenti.

Inoltre, a nostro giudizio, l'impostazione federale dello Stato deve avere come perno l'idea di una democrazia più diffusa e, quindi, una maggiore partecipazione e un maggiore controllo dal basso. In questo senso riteniamo che in tutto il percorso applicativo il ruolo delle forze sociali e quello dei corpi intermedi debbano essere valorizzati, in particolare negli

assetti regionali e lo faremo ben presente alle regioni, in modo che la rifondazione dello Stato avvenga nella logica di una democrazia più diffusa e più partecipata, e non soltanto in una ripetizione, a livello territoriale, di regole e di comportamenti del livello centrale.

Abbiamo chiesto alle regioni di svolgere degli incontri per esplicitare queste nostre preoccupazioni. In ogni caso, il nostro atteggiamento è orientato ad individuare i limiti che la legge pone per andare avanti e non per fermare un processo che consideriamo positivo.

Signor Presidente, termino il mio intervento con questa ultima considerazione e consegno alla Presidenza una nostra relazione scritta.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Ghisani per aver espresso in modo molto chiaro le valutazioni dei tre sindacati CGIL, CISL e UIL e per il contributo scritto che offre alla Commissione, che alleghiamo agli atti.

Do ora la parola al dottor Giovanni Liccardo, segretario generale vicario della CISAL.

LICCARDO. Signor Presidente, ho ascoltato parte della relazione svolta dalla dottoressa Ghisani a nome di CGIL, CISL e UIL e condivido gran parte dell'impostazione data; del resto, ritengo che la Commissione abbia già sentito gran parte dei pareri espressi sia dalle parti sindacali che dalle parti datoriali e sicuramente molte delle obiezioni e delle preoccupazioni che sono state espresse sono comuni a tutti, quindi non le ripeterò.

Mi preme soltanto sottolineare – lascerò comunque alla Commissione una memoria scritta da parte della mia organizzazione – che il processo in atto, che indubbiamente è irreversibile, merita di essere affrontato con oculatezza da parte di tutti, perché un'eventuale retrocessione su questo piano sarebbe veramente dannosa per la nazione.

A mio avviso, quindi, sarebbe opportuno verificare quelle situazioni per le quali va sicuramente cambiata l'impostazione dello Stato così come l'abbiamo attualmente in essere, ma non va buttato, come si suol dire, il bambino con l'acqua sporca. Vi sono situazioni che meritano di essere mantenute a livello centrale: penso per esempio ad un coordinamento nazionale che possa riguardare alcuni aspetti della sanità, della scuola, dell'università, della materia fiscale, come pure la tutela dell'ecosistema, la politica estera, la difesa del territorio nazionale, sia per quanto riguarda gli interventi strutturali che la difesa dell'ecosistema stesso sia per quanto riguarda la difesa nel vero senso della parola. Avrei difficoltà a pensare di poter decentrare tali prerogative.

Siamo anche noi preoccupati perché non vediamo ancora un forte indirizzo sulla questione delle Camere così come sono, con particolare riferimento alla eventualità di una Camera delle regioni al posto del Senato; sarebbe una di quelle innovazioni da cui sicuramente il nostro Paese avrebbe da avvantaggiarsi.

Mi limito in questa sede a questi piccoli *flash,* senza entrare nello specifico dei vari temi, poichè ritengo che al riguardo sicuramente avrete ascoltato già molte volte da altri colleghi posizioni analoghe. Consegno alla Commissione una memoria della mia organizzazione sindacale e la ringrazio nuovamente, signor Presidente, per l'udienza che ci è stata accordata.

VITALI *(DS-U)*. Signor Presidente, apprezzo molto il contributo che unitariamente le organizzazioni sindacali e confederali hanno fornito, come pure l'intervento del rappresentante della CISAL. La mia domanda si riferisce al tema chiave che già le organizzazioni sindacali posero al momento dell'approvazione parlamentare della riforma del Titolo V della Costituzione, peraltro già proposto nel loro intervento, quello cioè relativo all'interpretazione da dare al tema della sicurezza e tutela del lavoro, posto tra le materie concorrenti. Anch'io ritengo che sia da escludere un'interpretazione che colloca in quest'ambito le norme sul diritto del lavoro, quindi credo che sia giusto fare riferimento sia all'ordine del giorno che a suo tempo l'Aula del Senato approvò, sia anche al fatto che, assunto che i princìpi dell'ordinamento civile del Paese fanno parte delle materie esclusive fondamentali dello Stato, il diritto del lavoro senz'altro rientra in quest'ambito.

Vorrei ora dai nostri ospiti un chiarimento. Poiché lei prima affermava che sicuramente questa materia non è ricompresa tra quelle della legislazione concorrente, potrebbero essere invece ricomprese altre materie a carattere amministrativo: dove voi pensate sia opportuno, sulla base della norma costituzionale, porre il discrimine? Secondo voi quale sarebbe una interpretazione giusta della norma, che tiene conto anche delle vostre opinioni, e quindi fino a che punto ritenete che queste materie di carattere amministrativo possano, coerentemente con la norma costituzionale, essere effettivamente parte della legislazione concorrente?

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Vitali, posso dire che la domanda mi sembra rivolta un po' a tutti e mi sembra abbastanza chiara. Preferirei però che non si parlasse di ciò che è giusto, ma di ciò che è auspicabile, perché il giusto è del tutto opinabile, in base al sistema vigente e lo dico senza alcun intento polemico.

VELTRO. Signor Presidente, la nostra preoccupazione è legata anche alle dichiarazioni rilasciate sulle materie in concorrenza tra le regioni e lo Stato, anche sulla materia del lavoro, la polemica tra le regioni sull'articolo 18 dello statuto dei lavoratori ed altro comportano preoccupazione su questa materia.

Per noi l'interpretazione chiara e corretta è che la materia del lavoro è di competenza esclusiva dello Stato, anche perché in questo settore vi è il rischio della disintegrazione dei contratti nazionali del lavoro. Quindi, è chiaro qual è il nostro tipo d'impostazione e di preoccupazione, cioè che ogni regione legiferi a suo modo. Rispetto ai temi della sicurezza sul la-

voro e della previdenza integrativa, credo che debbano essere salvaguardati i diritti omogenei dei lavoratori, dei cittadini, su tutto il territorio nazionale. Questa è la nostra interpretazione autentica della norma.

Vi è – e lo ribadiamo – una preoccupazione in quanto ancora prima che venisse applicata la riforma del Titolo V della Costituzione, in attesa di *referendum*, quindi ancora prima del 7 ottobre, molte regioni hanno adottato provvedimenti o presentato proposte di legge ai loro consigli regionali su queste materie. Vi è molta preoccupazione e su questi problemi vorremmo quindi riportare la palla al centro, come si dice in gergo calcistico.

GHISANI. Non so se ho capito bene la domanda, però il discrimine è il diritto e l'amministrazione nella nostra accezione. Tra l'altro abbiamo anche il decreto legislativo n. 112 del 1998, che è una strada maestra da seguire in questa direzione. I servizi per l'impiego, il fondo per l'occupazione, le commissioni di conciliazione che adesso sono al Ministero del lavoro, questa parte gestionale, diciamo così, la vediamo naturalmente come materia concorrente. Diventerebbe molto più complicato che si parlasse di statuto dei lavori o di regolamentazione dei lavori atipici in una regione piuttosto che in un'altra. Così come, ovviamente, ribadiamo in questa fase l'importanza della centralità del contratto nazionale: noi abbiamo una diversa valutazione del peso che dovrebbe avere il contratto nazionale rispetto ai contratti periferici, però nessuno di noi ne mette in discussione la centralità. Questo vale per i privati e vale anche per i pubblici. Mi permetto di sottolineare questo aspetto: c'è un problema molto rilevante di efficace *erga omnes*. È vero che tutta la partita amministrativa sarà riarticolata sui comuni, però anche sulle province, regioni e Stato. Per quanto riguarda la contrattazione nazionale, questa, seppure più leggera, deve a nostro avviso restare nazionale perché attiene ai diritti, attiene al diritto al salario, al diritto alle regole fondamentali. Poi siamo perché, per esempio, sulla sanità, su altri terreni, l'articolazione regionale consista in una vera contrattazione regionale. C'è una domanda molto delicata: gli ammortizzatori sociali a chi afferiscono? Non è una questione di poco conto, perché gli ammortizzatori sociali sono soldi e diritti. È una questione impegnativa, anche perché, se si farà una riforma degli ammortizzatori sociali, come il Governo sembra sia intenzionato a fare – pare non siano state stanziate risorse questa volta, ma questo è ancora un progetto – bisognerà trovare il punto di equilibrio tra le regole che riguardano tutti e una certa flessibilità. Naturalmente un sistema di ammortizzatori sociali ha un *plafond* di diritti che deve essere universale, ma poi in Sicilia o in Calabria può avere caratteristiche diverse rispetto alla Lombardia, ma questo è un dibattito onestamente ancora aperto al nostro interno.

TROFFA. Vorrei aggiungere un ulteriore chiarimento su quello che a noi preme sottolineare, così come avevamo fatto a suo tempo quando è stata approvata la riforma del Titolo V: a noi interessa che quello dei di-

ritti universali di cittadinanza e del lavoro sia un sistema nazionale e non incida su questo alcuna differenziazione territoriale.

Nonostante la determinazione dei princìpi fondamentali sia affidata allo Stato, riteniamo che ciò non offra sufficienti garanzie. È nostro intendimento realizzare una unicità del sistema dei diritti su tutto il territorio, senza differenziazioni.

LICCARDO. Non posso non essere d'accordo con quanto è stato detto dai colleghi. Il diritto del lavoro non può che avere una politica centrale con un riferimento univoco al vertice. Le domande che mi pongo riguardano il futuro: oggi è in vigore l'euro; domani saremo davvero Europa? È probabile che si vada verso un contratto europeo del lavoro per cui, maggiori differenziazioni creiamo in questo periodo, più difficile sarà l'integrazione con il resto dei Paesi europei. Pur realizzando il federalismo, mantenere una politica centralizzata sul contratto nazionale di lavoro ci fa sentire tutti più italiani e comporterà molti vantaggi un domani, quando sarà finalmente realizzata la vera Europa con l'istituzione di un unico Stato, e si prevederà un contratto europeo senza lacerazioni, isole felici o, al contrario, situazioni di aree sottosviluppate che creerebbero non pochi problemi alla totale integrazione del nostro Paese con l'Europa.

PRESIDENTE. In merito all'approvazione da parte del Senato dell'ordine del giorno di cui si è parlato, faccio presente che fu proprio chi vi parla a chiedere all'Assemblea di non limitarne l'accoglimento ma di procedere alla sua approvazione mediante votazione per garantire ad esso maggiore forza. Si deve tenere presente però che rimane la contraddizione tra un testo costituzionale che prevede l'affidamento delle materie di legislazione concorrente, della tutela e della sicurezza del lavoro, ed un ordine del giorno che di fatto poi lo contraddice. Purtroppo ciò fa parte delle vicende storiche che hanno però determinato queste contraddizioni, difficilmente sanabili. Indubbiamente, nelle considerazioni che i rappresentanti delle associazioni sindacali dei lavoratori hanno espresso sulle norme di potestà esclusiva dello Stato, si ravvisano gli elementi che svuotano la portata dirompente – in questo sono pienamente d'accordo – della nuova normativa dell'articolo 117. Questo tema indubbiamente è già stato oggetto di riflessione della Commissione, cui fa piacere l'apporto di ulteriori contributi dei diretti interessati.

Allo stato dei fatti non mi sembra di aver constatato delle contrapposizioni tra maggioranza ed opposizione per cui ritengo in questa fase transitoria di poter andare avanti con una certa serenità anche sul versante politico. Il problema è se vi sono effettivamente soggetti interessati ad attuare queste norme così come sono attualmente e che spingono per una loro accelerazione. La Commissione ha il compito piuttosto impegnativo, di cui ci stiamo facendo carico, di predisporre una fase transitoria al fine di consegnare al federalismo un sistema di norme condivise da tutti.

Per quanto possa essere scritto nella Costituzione che la tutela e la sicurezza del lavoro, come pure la previdenza integrativa – sembra questa

tra l'altro una materia particolarmente connessa con quella del lavoro a tutte le vicende sui fondi pensione, e così via – siano materie da rimettere alla legislazione concorrente, questa sembrerebbe però essere una previsione contro la volontà politica non solo di gran parte del Parlamento ma anche delle realtà economiche e sociali del nostro Paese e dell'Europa. Molte norme affidate alla competenza delle regioni oggi sono attratte dalla sfera europea. Tale fenomeno fa sì che la legislazione concorrente delle regioni registri un blocco, come si è già verificato in altri settori.

Ringrazio i nostri ospiti per il contributo che hanno voluto dare alla Commissione e per le note scritte che intendono consegnare. Sospendo i lavori in attesa del rappresentante dell'organizzazione sindacale UGL, attualmente impegnato in una audizione presso la Commissione lavoro.

(I lavori, sospesi alle ore 10,45, sono ripresi alle ore 10,50).

(Congedati i rappresentanti sindacali della CGIL, CISL, UIL e CISAL, viene introdotto il dottor Nazareno Mollicone, dirigente confederale della UGL).

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori. Ringraziando il dottor Nazareno Mollicone, dirigente confederale della UGL, per essere intervenuto. Gli do senz'altro la parola.

MOLLICONE. Il problema dell'attuazione delle modifiche costituzionali introdotte all'articolo 117 è di nostro interesse perché, a seguito delle deleghe conferite alle regioni (ed alle alle provincie ed ai comuni, con deleghe successive) e per effetto dell'impostazione della legislazione concorrente, molte materie che finora le organizzazioni sindacali trattavano direttamente con il Governo, con i Ministeri competenti e che comunque venivano gestite in sede centrale saranno affidate a decisioni prese a livello locale. Ciò potrebbe comportare delle differenze di comportamento tra regione e regione e quindi la mancata attuazione di quel principio che come organizzazione sindacale abbiamo sempre cercato di seguire: armonizzare e rendere equivalenti i rapporti sociali nonché economici dei lavoratori dipendenti.

Un altro problema che desta in noi forti preoccupazioni – in merito al quale sono tra l'altro previste delle audizioni presso la Camera dei deputati nei prossimi giorni – è quello relativo al collocamento, un compito già assegnato agli enti locali ma non ancora del tutto attuato; si tratta di una funzione che ancora non è svolta a pieno ritmo rispetto alle intenzioni di tutti al momento della delega.

Su questo problema si registra l'impegno costante delle nostre strutture locali per rendere efficienti i servizi di assistenza e per far applicare le norme vigenti.

Seguono poi le due leggi delega di recente approvazione sul mercato del lavoro e sulla riforma del sistema fiscale, i cui effetti sono strettamente collegati al nuovo ordinamento regionale. Al di là del collocamento

e della formazione, già di competenza delle regioni e comunque da rivedere, per quanto riguarda il mercato del lavoro è emersa recentemente la questione relativa ai licenziamenti, di cui all'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, che qualche regione ritiene di poter regolamentare in modo autonomo da quanto sarà deciso dai decreti legislativi emanati a livello nazionale. Anche questo costituisce un elemento di turbamento dell'equilibrio giuridico nazionale. Lo stesso può dirsi relativamente alla riforma fiscale per l'impostazione data nel disegno di legge fiscale, secondo cui lo Stato centrale attua questa riforma per le spese di sua competenza, tendendo quindi anche a ridurre la pressione fiscale. Visto però il concetto delle spese di competenza – espresso molto chiaramente nella introduzione alla riforma fiscale – potrebbe verificarsi il fatto che per le materie di competenza delle regioni lo Stato si privi delle risorse fiscali; però le regioni, a loro volta, dovranno imporne delle altre. In conclusione, quindi, potrebbe verificarsi una crescita totale della pressione fiscale.

Potrei continuare ancora a trattare di questioni che ovviamente vedono il sindacato in prima fila per difendere gli interessi dei lavoratori, dei pensionati su temi quali la sanità, i trasporti, eccetera. Il sindacato deve cercare di armonizzare in sede nazionale le applicazioni effettuate dalle singole regioni, verificare l'attuazione pratica delle deleghe da parte delle regioni, evitare che lo Stato possa decidere di rinunciare ad intervenire su alcune materie, delegando le regioni a risolvere da sole i problemi comunque esistenti. Si tenga presente infatti che alla fine il danno ricadrà sui cittadini tutti.

Come organizzazione sindacale, non vogliamo con questo affermare la nostra contrarietà rispetto alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, approvata dal Parlamento e dal popolo italiano attraverso il *referendum* confermativo. Si tratta infatti di una legge costituzionale, profondamente voluta da una larga parte della popolazione italiana. Riteniamo tuttavia necessaria una grande attenzione da parte del Governo in relazione alle norme di attuazione della riforma affinché venga individuato – sempre dal punto di vista sindacale – un minimo comune denominatore per quello che riguarda in genere la tutela dei lavoratori dipendenti e dei pensionati in tutti i loro aspetti e per quanto concerne le necessarie prestazioni, a partire dal collocamento fino ai problemi della disoccupazione e alle garanzie della qualità della vita e in particolare per quegli aspetti concernenti la sanità.

Consideriamo infatti opportuno, da un lato, che vi sia un riequilibrio generale e, dall'altro, che venga garantita la funzionalità della delega. Ovviamente bisogna trovare il sistema per farlo ed è questo uno dei problemi che dovrà risolvere il legislatore nazionale, mi riferisco alla necessità di una verifica della effettiva attuazione della legislazione concorrente; infatti, in caso contrario, si potrebbero creare dei vuoti legislativi.

Questo è uno degli aspetti che sottoponiamo all'attenzione della Commissione e, attraverso questa, indirettamente al legislatore. Nello specifico ci permettiamo di sottolineare l'opportunità di evitare sia che la riforma determini delle differenziazioni nella fruizione dei diritti da parte

dei cittadini dell'intero territorio nazionale sia che quanto previsto dal federalismo, cioè che le regioni si facciano carico di determinati problemi, conferendo a loro volta deleghe alle provincie e ai comuni, venga poi realizzato effettivamente, mettendo in campo tutte le strutture necessarie, con efficienza e tempestività ed una attenzione particolare verso i cittadini, aspetto peraltro insito nella riforma federalista.

Non credo di dover aggiungere altro. Si tratta di problemi molto delicati, d'altra parte in questa fase possiamo ragionare soltanto sulla legge costituzionale, giacché ancora non conosciamo quelle che saranno le norme di attuazione, né come le regioni sapranno organizzarsi. La nostra quindi vuole essere un'indicazione di massima e di principio – che viene dai cittadini che noi rappresentiamo – sui problemi che consideriamo fondamentali.

PRESIDENTE. Congediamo, ringranziandolo, il dottor Mollicone.

(Vengono introdotti i rappresentati dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCEM e della Lega delle autonomie).

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori, dando il benvenuto ai nostri ospiti, che ringrazio anche per la documentazione che ci hanno fornito, molto utile per la Commissione.

Interverranno il presidente del consiglio nazionale dell'associazione nazionale comuni d'Italia, avvocato Paolo Agostinacchio; il presidente dell'unione delle province d'Italia, Lorenzo Ria; il presidente dell'unione nazionale delle comunità montane, dottor Enrico Borghi; il vicepresidente della Lega delle autonomie, avvocato Angiolo Marroni, e l'onorevole Rosanna Maroni, responsabile intergruppo parlamentare «Amici di Legautonomie».

Do senz'altro la parola ai nostri ospiti.

AGOSTINACCHIO. Signor Presidente, l'ANCI apprezza molto l'occasione che viene concessa oggi per discutere sugli effetti, nell'ordinamento, della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Solo per esigenze legate al mio intervento – quindi ovviamente non per ricordarlo ai componenti della Commissione – desidero prendere avvio dall'articolo 114 della Costituzione che sancisce ormai la equiordinazione e che per quanto riguarda le autonomie è da leggersi congiuntamente al disposto dell'articolo 119. In base a quest'ultimo articolo «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa». Questo costituisce un primo argomento di discussione.

L'articolo 119 come effetto e conseguenza logica discende dall'articolo 118, che prevede che: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (...)».

Questi due aspetti sono correlati, in quanto evidentemente l'esercizio delle funzioni amministrative non può prescindere dalle risorse, ed è stato individuato un metodo che ci trova consenzienti, ma rispetto al quale rileviamo un problema di attuazione della norma costituzionale.

Lo Stato ha ritenuto immediatamente applicabile l'articolo 119, tant'è che nella legge finanziaria, allorquando è stato affrontato il problema del ripiano delle situazioni debitorie fuori bilancio, è stato posto il limite in base al quale sono riconoscibili i debiti fuori bilancio – quelli indicati dalla norma della finanziaria – maturati prima dell'entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione.

Questa norma è anche il risultato delle azioni che le autonomie locali hanno svolto; infatti, diversamente, si sarebbero verificati danni irreversibili nel senso che dalla parte corrente sarebbero stati attinti i fondi per fronteggiare le situazioni debitorie fuori bilancio.

Si pongono, quindi, alcuni problemi, come quello delle risorse, quello di una fase di transizione, quello di un fondo perequativo, altrimenti si vanifica non solo la *ratio*, ma anche la lettera della norma costituzionale. È una difficoltà interpretativa e attuativa che vogliamo sottoporre all'attenzione del Senato. Esiste anche un problema di raccordo tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali per la concreta attuazione del dettato costituzionale. Sull'argomento è auspicabile che, partendo dalla equiordinazione, di cui all'articolo 114 della Costituzione, si discuta non prescindendo mai dal ruolo protagonista delle autonomie locali. Abbiamo l'impressione – e lo vogliamo evidenziare – che il tutto sia demandato ad un rapporto privilegiato. Siamo consapevoli che una cosa sia il legiferare e altra cosa sia il gestire. Sappiamo anche che la gestione non può prescindere dalla corretta applicazione della norma e dalla corretta attuazione del dettato costituzionale, per cui vorremmo non prendere atto di decisioni realizzate in altre sedi, ma essere partecipi di questo discorso interpretativo del dettato costituzionale, che ci vede particolarmente attenti.

Abbiamo predisposto una scheda che sottoporremo all'attenzione della Commissione. Per quanto riguarda l'immediata operatività delle norme e la loro applicabilità abbiamo ritenuto che l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione debba essere posta a base dei comportamenti e delle azioni che le autonomie locali svolgono. In definitiva, essendo venuto meno il controllo per una statuizione precisa della norma costituzionale, i comuni non sono più tenuti a trasmettere gli atti – mi riferisco ai bilanci, alle variazioni di bilancio – ai comitati regionali di controllo che, a nostro avviso, non esistono. Sull'argomento c'è qualche contrasto. L'ANCI, ad esempio, supera il contrasto non trasmettendo gli atti. Ci auguriamo di non essere costretti, laddove dovessero essere adottate decisioni in contrasto con la norma costituzionale, a sollevare controversie nelle sedi competenti per far emergere l'incostituzionalità di norme che purtroppo esistono. Noi notiamo dei ritardi nelle regioni. Non tutte le regioni hanno preso atto dell'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione. Poiché stiamo per approvare i nostri bilanci di previsione, in quanto il termine è fissato al 28 febbraio, desideriamo che sull'argomento vi sia

chiarezza, altrimenti l'abrogazione non avrebbe senso. Siamo altresì convinti che costituzionalmente si tratta di una norma di natura precettiva immediata e cogente, per cui le perplessità sollevate in dottrina, a nostro avviso, non hanno pregio giuridico e non possono trovare assolutamente ingresso. Si tratta di indagini sugli effetti e uno degli effetti che riteniamo importante valutare ed esaminare è proprio questo. Noi rappresentiamo come ci siamo comportati e come continueremo ad agire (ritenendo che non vi siano questioni interpretative al riguardo).

Nella sede della cabina di regia abbiamo discusso sul potere di legiferare dello Stato che non crea problemi, perché vi è un'elencazione tassativa delle norme e delle competenze statali, per cui la competenza residuale è quella delle regioni. Vi è comunque il problema della legislazione concorrente, al quale bisogna porre attenzione. Non compete all'ANCI discutere del potere legislativo bensì riflettere sugli effetti che le legislazioni hanno in riferimento all'amministrare. Le funzioni amministrative, come ho affermato in apertura del mio intervento, così come recita l'articolo 118 della Costituzione, sono attribuite ai comuni «salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato». È una dizione generica; riteniamo che la competenza esclusiva dell'amministrare riferita al territorio sia, come sancisce la norma costituzionale, delle autonomie. Il «salvo», l'eccezione che si rileva all'articolo 118, necessita di chiarimenti. Ad esempio, in materia urbanistica, i piani regolatori sono ora disciplinati da norme che prevedono competenze delle regioni. Mi si può dire che si tratta di competenze regionali e non dello Stato, però è anche vero che i comuni, le provincie, le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Sull'argomento specifico, in questa fase costituente, bisogna porre attenzione perché questi aspetti devono essere sufficientemente chiariti, affrontati e sviluppati.

La riforma dello Stato, signor Presidente, è tutta nella sussidiarietà, cioè nella predeterminazione degli ambiti di competenza. Non si tratta di spostare *sic et simpliciter* competenze dallo Stato alle regioni perché così operando procediamo sulla strada della ripetizione dell'esperienza centralistica, che sarebbe così soltanto spostata geograficamente. Riteniamo invece che debba attuarsi in concreto una democrazia della partecipazione che veda protagonista dello sviluppo del territorio chi è titolare della totalità dell'amministrare. Questo è un discorso al quale bisogna porre attenzione.

Per quanto concerne il potere normativo delle autonomie, c'è il problema del susseguirsi di fonti che disciplinano, nel caso specifico, la vita degli enti. Ho l'impressione che questo potere normativo sia recepito non molto facilmente da chi invece deve rendersi conto che, nell'ambito del dettato costituzionale, alle autonomie competono precise attribuzioni.

Tali precise attribuzioni costituiscono un potere normativo che non può essere sottoposto a controllo, salvo il limite della conformità del deliberato ai princìpi e alle norme costituzionali.

Vi è quindi il problema delle risorse, dell'integralità delle competenze; della relazione tra gli articoli 118 e 119 della Costituzione e del potere normativo. Sono gli aspetti che desideriamo sottoporre all'attenzione del Parlamento e che abbiamo specificato nel documento che ci onoriamo di rassegnare all'attenzione del Senato.

È stato fatto un grande passo in avanti proponendo una modifica della Costituzione che può coniugare l'esigenza di esaltazione delle specificità con la tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica. Ciò può accadere soltanto riconoscendo alle autonomie poteri che non potranno essere superati da un eventuale strapotere di livelli intermedi, perché ciò potrebbe vanificare l'operato del Costituente.

RIA. Signor Presidente, vorrei tornare brevemente su alcune questioni specifiche già affrontate dal collega Agostinacchio partendo da alcune considerazioni di carattere generale. Credo che potremo meglio valutare gli effetti della riforma sull'ordinamento se fermeremo la nostra attenzione su alcuni princìpi che, nel corso di questi ultimi anni, hanno guidato il processo al nostro esame. Penso che questo processo, il quale costituisce soprattutto un cambiamento culturale e istituzionale del mondo delle autonomie, sia partito proprio dal decentramento amministrativo a Costituzione invariata. Cioè, oggi noi ragioniamo su tali questioni con la consapevolezza della costituzionalizzazione di molti princìpi già operanti nell'ambito del decentramento amministrativo; con la riforma del Titolo V si costituzionalizza la pari dignità politico-costituzionale dei comuni e delle province e, sul piano giuridico e costituzionale, ciò si traduce in una parità di regime degli enti di governo del territorio.

La questione dei controlli cui faceva cenno il sindaco Agostinacchio scaturisce dunque immediatamente dall'abrogazione sostanziale del regime dei controlli e discende dal principio della pari dignità dei soggetti dell'ordinamento: poiché nessun soggetto è subordinato ad altri non vi può essere sul piano sostanziale un regime di controllo.

Ancora, sul piano dei princìpi attribuiamo un forte peso in termini di capacità di governo all'attribuzione di una potestà regolamentare assai ampia a comuni e province in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni. Anche da questo principio scaturisce un effetto importante: la stessa potestà legislativa statale e regionale deve sempre più orientarsi verso una legislazione di principio. Cioè, la legislazione statale e quella regionale, ovviamente nell'ambito delle competenze loro proprie, devono sempre più divenire legislazioni di principio, quindi devono essere esercitate senza alcuna forma di invasione nei confronti dell'autonomia normativa degli enti locali, in particolare della potestà regolamentare di comuni e provincie. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà diviene quindi un aspetto cardine dell'ordinamento.

Deve poi essere conseguito l'obiettivo di un completamento della riforma; lo abbiamo ribadito nel documento che abbiamo consegnato. Riteniamo necessario che il Parlamento completi la riforma con l'istituzione

della cosiddetta Camera delle autonomie, con funzioni diversificate dall'altro ramo del Parlamento e caratterizzata dalla presenza di tutte le rappresentanze del governo territoriale.

Naturalmente il Parlamento deve anche creare un nuovo sistema di garanzie attraverso il quale riconoscere anche ai comuni ed alle provincie la facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale.

In questa prospettiva, nel documento che abbiamo consegnato, è prevista la possibilità che il Governo, anche su sollecitazione della Conferenza Stato-Città-Autonomie, promuova questioni di legittimità costituzionale rispetto a leggi lesive delle autonomie e dei governi regionali e che le giunte facciano altrettanto su sollecitazione del consiglio regionale delle autonomie per ciò che riguarda le leggi statali lesive dell'autonomia.

Sono state già trattate le questioni specifiche contenute nel documento. L'aspetto per noi centrale, lo abbiamo anche ribadito in altre sedi, concerne la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Pensiamo che sia ormai necessario avere chiaro il quadro delle competenze che qualificano in modo inderogabile il ruolo dei comuni, delle province e, quando sarà completato l'ordinamento, delle città metropolitane. Ciò deve naturalmente avvenire tenendo conto che devono essere ancora attribuite e individuate per i comuni tutte le funzioni che riguardano il territorio e la popolazione e, per le provincie, tutte le cosiddette funzioni di governo dell'area vasta.

Introduco un ulteriore elemento, e cioè l'immediata attuazione della riforma costituzionale contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; è chiaro che soltanto attraverso l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con le rappresentanze di regioni, province e comuni si potranno meglio affrontare le questioni legate all'individuazione delle funzioni.

Un altro nodo da affrontare è sicuramente quello del sistema finanziario; il sindaco Agostinacchio si è già soffermato su questo tema. Non ci può essere una differenziazione di regime tra regioni ed enti locali in merito al trasferimento delle competenze. Qui richiamo in termini negativi l'impianto del decentramento amministrativo delle cosiddette leggi Bassanini: il trasferimento delle funzioni deve avvenire contestualmente alla riforma del sistema finanziario per gli enti locali.

In altre parole, noi non accetteremo la logica di trasferire competenze e di tenere sganciate da questo trasferimento le risorse legate a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, con i quali di volta in volta bisogna trattare sul *quantum*. La capacità di autonomia finanziaria degli enti locali deve essere disciplinata e stabilita una volta per tutte.

Pensiamo che siano queste le problematiche su cui il Titolo V produce effetti più immediati sui quali il Parlamento e l'intero sistema, attraverso le necessarie forme di concertazione, dovranno soffermarsi nei prossimi giorni e nei prossimi mesi.

BORGHI. Signor Presidente, condividendo le osservazioni fatte dai colleghi delle autonomie, vorrei concentrare il mio intervento sostanzial-

mente su tre aspetti che, a nostro avviso, costituiscono motivi di profonda riflessione e sui quali risultano importanti un approfondimento e la conseguente determinazione del Parlamento.

È stato ricordato che, per quanto riguarda il sistema delle autonomie locali, il nuovo articolo 118 costituisce una profonda rivoluzione, assegnando integralmente ai comuni tutte le funzioni amministrative. Vorrei ricordare che per tale articolo si è posto il problema della dimensione strutturale dei comuni italiani che, come ben sapete, non sono tutti uguali, anzi due terzi degli 8.100 comuni italiani hanno dimensioni di popolazione e conseguentemente di organizzazione che li fanno configurare come comuni di piccole dimensioni demografiche, i cosiddetti «piccoli comuni». Quindi, il legislatore, parallelamente al trasferimento integrale delle funzioni amministrative in capo ai comuni, ha ritenuto di dover individuare i princìpi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Credo che questo sia l'elemento da cui partire per dare applicazione a questo punto di svolta, perché il legislatore ha inteso, da un lato, non accettare la logica della fusione coattiva (siccome i comuni hanno piccole dimensioni, li fondiamo «illuministicamente» per dare loro sufficienti e adeguate strutture) e, dall'altro, sposare la logica dell'esercizio associato, della concertazione interassociativa, della capacità di un territorio di organizzarsi sulla base dei tre princìpi richiamati.

A questo riguardo, come associazione che raggruppa tutte le comunità montane, desideriamo sottolineare il fatto che i 4.202 comuni raggruppati all'interno delle 360 comunità montane italiane sono tutti di piccole dimensioni demografiche e quindi c'è il rischio che si avvii una riforma a due velocità, e cioè che i comuni che sono già strutturalmente predisposti possano scattare in avanti, mentre gli altri debbano in qualche misura organizzarsi.

Le comunità montane si pongono come un soggetto istituzionale rispetto alla capacità organizzativa di questi territori; il testo unico assegna loro una funzione particolare, essendo unione dei comuni montani. Noi crediamo che il legislatore debba considerare questa aggiunta di funzioni rispetto alla funzione precipua di soggetti che debbono curare la promozione dello sviluppo socio-economico del loro territorio attraverso lo strumento della programmazione e quindi evitare di considerare in maniera indifferenziata la gamma istituzionale presente nel nostro Paese, e soprattutto evitare la via d'uscita un po' semplicistica in base alla quale, siccome molti comuni sono piccoli, si abbandona la logica dell'esercizio associato che ha costruito l'intero impianto per approdare, invece, a posizioni che credo non sarebbero ben accolte non tanto dal sistema delle autonomie locali, ma dalle comunità che oggi debbono essere accompagnate in un percorso di crescita e non fatte oggetto di un'imposizione centralistica, ancorchè fuori luogo dal punto di vista storico – come hanno ricordato i colleghi – nel momento in cui vengono assegnate funzioni con parità di dignità nell'assetto della Repubblica.

Credo che questo sia un aspetto da dover tenere nel debito conto e dal quale discende la seconda questione che intendo porre in questa

sede, e cioè la necessità di dover modificare i Regolamenti di Camera e Senato per consentire, così come previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale, l'avvio della partecipazione del sistema delle autonomie locali ai lavori della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Noi crediamo, infatti, che sia quella la sede in cui queste materie devono essere affrontate e analizzate.

Vorrei ricordare in sede parlamentare quello che ho già avuto modo di ricordare in altre sedi: oggi, per come è configurato il sistema delle interrelazioni tra il livello centrale e le autonomie locali, corriamo il rischio che tutto si risolva o tenda a risolversi esclusivamente in una interlocuzione tra esecutivi. Infatti attualmente il sistema di interlocuzione, costruito sul modello delle conferenze, si basa sul confronto tra esecutivi: il Governo con gli esecutivi regionali e con gli esecutivi delle autonomie locali. La cabina di regia fa altrettanto. Ebbene, noi crediamo che, non dico non sia corretto, ma certamente non equilibrato costruire un sistema in cui il Parlamento sia sostanzialmente delegato ad un compito di ratifica di quanto viene assunto in una sede pattizia, qual è appunto il sistema delle conferenze. Crediamo quindi che si debba procedere con determinazione all'applicazione dell'articolo 11 della legge di riforma costituzionale. Rispetto a queste considerazioni riteniamo che il modello consegnatoci dalla legge n. 59 del 1997, ossia dal sistema di individuazione delle autonomie presente all'interno della Conferenza unificata, sia il modello corretto anche per la determinazione dei soggetti che saranno chiamati a far parte della Commissione per le questioni regionali.

L'ultimo aspetto che intendo richiamare è stato già ricordato dai colleghi; lo voglio sottolineare non per una sterile ripetizione, ma perché diventa il cuore dei problemi, in quanto concerne l'applicazione dell'articolo 119. Noi non possiamo pensare che si possa ulteriormente seguire la logica del trasferimento di funzioni senza un trasferimento di risorse: al di là dell'aspetto algebrico, che proprio non regge, essa non regge più dal punto di vista della tenuta del sistema. Essendo tutti parte di un sistema, così come il Titolo V lo ha configurato, dobbiamo porci il problema della sostenibilità del sistema medesimo; la necessità di dover porre mano immediatamente alla possibilità di applicazione dell'articolo 119 consente al sistema delle autonomie locali di reggere l'impatto e la sfida con le nuove competenze che ad esse sono state assegnate dalla riforma costituzionale.

MORONI. Signor Presidente, la Lega delle Autonomie ha sottoscritto il documento comune insieme alle altre organizzazioni di rappresentanza degli enti locali. In sostanza, quindi, concorda con le posizioni espresse in quel documento.

In questo mio intervento riprenderò solo alcuni punti già analizzati dai colleghi che mi hanno preceduto, anche se in certi casi non ce ne sarebbe bisogno, trattandosi di una riproposizione di valutazioni analoghe. Tuttavia, credo si tratti di aspetti non secondari, ma fondamentali per il

lavoro futuro che dovrà essere svolto, per cui mi permetto di rafforzare ulteriormente le valutazioni già svolte.

A mio giudizio, la modifica del Titolo V della Costituzione, pur con limiti innegabili, ha rappresentato e rappresenta un significativo passo in avanti in termini di autonomia e di decentramento. I passaggi che ci aspettano sono altrettanto importanti, perché dalla bontà delle scelte che verranno effettuate dipenderà poi la concretizzazione dei principi affermati in Costituzione.

Ritengo che la questione principale sia l'impegno a garantire una sollecita attuazione. C'è bisogno di certezze, di chiarezza e di definizione di una serie di aspetti che si prestano o potrebbero prestarsi ad interpretazioni diverse. Quindi, devono essere assunte determinazioni rapide e chiare per precisare nel modo migliore le questioni specifiche.

Le decisioni dovranno essere assunte con il maggior coinvolgimento possibile di tutti i soggetti interessati, perché ciò è fondamentale e coerente anche con il contenuto del Titolo V così come modificato.

Mi permetto di affermare che tra i soggetti interessati dovrebbero essere considerate tutte le organizzazioni di rappresentanza delle autonomie locali; ovviamente mi riferisco alle organizzazioni di livello nazionale. Faccio l'esempio della cabina di regia. Mi risulta che non sia stato formulato, e tanto meno emanato, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che dovrebbe definire la partecipazione e la presenza dei soggetti, istituzionali e non, nella cabina di regia. Tuttavia, trattandosi soprattutto di un organismo politico, credo sarebbe giusto, anzi interesse comune, che vi fossero rappresentate tutte le espressioni politico-culturali per attribuire una maggiore rappresentatività alle questioni e ai soggetti di cui la cabina di regia si fa carico ed interprete.

Credo che un coinvolgimento, un tentativo di concertazione e di valorizzazione di tutti gli apporti dei vari soggetti sia anche necessario al fine di mantenere quella cornice unitaria che ha animato i legislatori nel momento in cui hanno provveduto alla modifica del Titolo V. Nella definizione di tale parte della Carta costituzionale, accanto all'affermazione decisa della volontà di andare verso un rafforzamento del peso e del ruolo delle autonomie, di pari passo vi è stata anche l'affermazione della necessità di ribadire l'importanza ed il valore dell'unità nazionale e dell'indivisibilità della Repubblica. È questo un binomio inscindibile. Vedere attorno ai tavoli decisionali tutti i soggetti interessati da questo punto di vista rappresenta – secondo me – un elemento di garanzia.

Un altro impegno che credo necessario da parte del Parlamento e del Governo è quello di assicurare la coerenza delle norme *in itinere* con il nuovo dettato costituzionale. Mi permetto di osservare che ciò non è avvenuto con l'ultima manovra finanziaria, perché mi sembra siano state approvate norme decisamente contrastanti con i principi affermati in Costituzione; norme che in alcuni casi sono addirittura centralistiche e pongono vincoli decisamente non necessari e contraddittori. Cito un solo esempio, perché sarebbero molti quelli che si potrebbero fare, cioè quello dei limiti posti non al disavanzo complessivo ma addirittura alle spese, ossia i limiti

che condizionano qualsiasi margine autonomo di manovra degli enti locali. Penso al fatto che l'articolo 119 parla di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e ciò mi sembra un'evidente contraddizione con alcune scelte effettuate nella finanziaria. La compartecipazione IRPEF, che dovrebbe essere un aspetto esemplare dei nuovi principi, in realtà non sembra avere ancora una prospettiva concreta di andare a regime. Quindi, credo che anche a tal riguardo ci debba essere una necessaria coerenza.

Vi è poi l'urgenza di adottare in tempi molto rapidi le norme necessarie per concretizzare i principi in questione. In modo molto schematico mi soffermerò su alcuni punti che – a mio parere – sono quelli più problematici da affrontare e per i quali – come si nota leggendo il resoconto stenografico di precedenti audizioni svolte in questa sede – sono state date anche interpretazioni differenziate e in alcuni casi addirittura contrastanti.

Il primo punto riguarda la legislazione concorrente di cui all'articolo 117. Credo sia indubbio che le regioni possano legiferare anche in assenza della legislazione di principio statale, facendo riferimento ai principi desumibili dalla legislazione vigente. Non può essere altrimenti, anche perché – non voglio ovviamente peccare di malizia – se così non fosse, niente escluderebbe che una mancanza statale nella legislazione di principio diventerebbe un ostacolo evidente all'esplicazione della potestà legislativa regionale e, quindi, un ostacolo evidente all'attuazione di quella parte dell'articolo 117.

Altra questione fondamentale si rileva nella individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, previste sempre dall'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione. Anche in tale caso credo sia necessario che i lavori procedano celermente. Ripeto una considerazione espressa da chi mi ha preceduto: con determinazione bisogna andare nella direzione di far sì che finalmente – finora non è mai successo, almeno non in modo adeguato – alle funzioni corrispondano le risorse; in caso contrario, le attribuzioni diventano nominative, virtuali, formali e poi in concreto quello che si vuole – spero che davvero si voglia – non si realizza. Anche in questo caso le decisioni dovranno essere assunte attraverso un confronto approfondito con tutte le rappresentanze dei soggetti coinvolti.

Lo stesso discorso vale per le funzioni amministrative. Poiché ho partecipato alla stesura del nuovo Titolo V della Costituzione come membro della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella precedente legislatura, ritengo questo uno dei punti qualificanti del nuovo Titolo V. Abbiamo voluto affermare con forza che il principio di sussidiarietà istituzionale venisse concretizzato nella necessità di riconoscere ai comuni quello che è un ruolo naturale, oggettivo, che risponde alla loro situazione di soggetto più vicino ai cittadini.

Mi sembra, dalla lettura sia pur rapida e superficiale che ho fatto dei resoconti stenografici, che vari studiosi, nel corso delle audizioni, abbiano concordato sulla necessità di una disciplina statale e regionale per il trasferimento delle funzioni amministrative; questo anche al fine di evitare contenziosi o conflitti degli enti locali con lo Stato e le regioni. Anche in tal caso ripeto che è necessario costruire momenti di concertazione

che vedano un ruolo reale degli enti locali. Ritengo importante valorizzare in questo approfondimento il Consiglio delle autonomie. Allo stesso Consiglio noi legislatori abbiamo inteso attribuire un importante, fondamentale e necessario ruolo di raccordo e di confronto. Da questo punto di vista è ovviamente necessario anche imprimere un'accelerazione all'elaborazione degli statuti regionali, perché altrimenti manca il luogo necessario di passaggio che disciplina la costituzione dei consigli.

Un altro punto problematico è quello relativo ai controlli. Ho rilevato che autorevoli costituzionalisti esperti della materia, ritengono che l'eliminazione dei controlli nel testo della Costituzione non crei un divieto alla riproposizione dei medesimi, almeno per quanto riguarda i controlli di legittimità. Naturalmente questo è vero da un punto di vista formale, perché nella Costituzione non vi è un veto esplicito, un diniego esplicito alla riproposizione dei controlli stessi. È sicuro, però, che la reintroduzione di controlli sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore. L'intenzione che abbiamo esplicitato al momento dell'approvazione degli articoli 124, 125 e 130 era quella di rendere gli enti completamente autonomi. Il fatto di introdurre i controlli significherebbe, in sostanza, contraddire la stessa affermazione di autonomia contenuta in tutti gli articoli della Costituzione innovati.

Ritengo che la reintroduzione dei controlli in questione genererebbe reazioni di sofferenza o di insofferenza da parte degli enti locali, reazioni legittime e comprensibili. Inoltre, una tale reintroduzione sarebbe contrastante con l'equiordinazione stabilita dai nuovi articoli della Costituzione, in particolare dall'articolo 114.

Tra l'altro – lo dico umilmente perché non sono un'autorevole costituzionalista, a differenza di alcuni degli studiosi che si sono espressi in questa sede – concordo con le tesi di chi, come il professor Panunzio, ritiene che debbano ritenersi senza dubbio già cadute le norme esistenti in quanto derivate da una norma precedente, decaduta la quale vengono meno anche le normative successive di attuazione. Credo quindi che dobbiamo impegnarci tutti per evitare il ripristino di forme di ingerenza che sarebbero lesive dell'autonomia degli enti locali e della loro assunzione di responsabilità, come ritengo sia interesse di tutti noi.

Un'altra questione riguarda l'articolo – 119. Anche questo ritengo sia uno degli elementi qualificanti della riforma, che naturalmente acquisterà valore quando sarà attuato. È chiaro che per quanto riguarda i comuni resta in piedi il vincolo posto dell'articolo – 23 della Costituzione, perché la riserva di legge per le prestazioni personali e patrimoniali evidentemente rimane vigente. Sono d'accordo con alcuni pronunciamenti, in quanto anch'io non credo che la materia in questione possa rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché nella formulazione dell'articolo 117 noi abbiamo scelto la dizione «sistema tributario e contabile dello Stato». Credo peraltro che essa rientri nella legislazione concorrente, indicata alla voce «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Proprio perché la materia rientra – a mio parere, naturalmente – nella legislazione concorrente,

credo sia essenziale ed urgente l'approvazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali, in modo che poi le regioni possano a loro volta esercitare il potere legislativo concorrente, quindi al fine di consentire che la volontà di dare agli enti locali questa autonomia tributaria, questa possibilità di determinare le entrate fiscali, di fissare tributi ed entrate proprie, diventi reale come previsto dall'articolo – 119. Anche in questo caso – il documento lo dice, però lo voglio ribadire, pur rischiando di essere ripetitiva e noiosa – è assolutamente essenziale che nella fase di elaborazione, di costruzione dei provvedimenti di legge, l'apporto degli enti locali, delle mondo delle autonomie, delle regioni abbia un peso ed un'incidenza fondamentali, proprio perché esse sono il soggetto primario delle leggi.

Un'ultima questione – non le riprendo tutte, però ritengo che queste siano abbastanza importanti – riguarda l'attuazione dell'articolo 11 della legge di riforma. Leggevo, sempre nei resoconti delle audizioni, che il senatore Mancino informava che non erano previste in calendario – - questo qualche giorno fa, mi auguro che nel frattempo sia cambiato qualcosa – – riunioni del Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento; da questo punto di vista mi sembra che ci sia un deciso ritardo. Concordo con chi mi ha preceduto sull'esigenza di una rapida revisione dei Regolamenti di Camera e Senato. Le motivazioni della scelta del legislatore di introdurre l'articolo 11 sono evidenti; l'impossibilità, per una serie di ragioni che non voglio esaminare in questa sede, di arrivare alla costituzione di una Camera delle regioni ha però indotto ad ipotizzare una soluzione di riserva, che consenta a certi soggetti di portare la loro voce, quindi il loro peso, in determinate decisioni. Per questo è essenziale che ci sia una rapida revisione dei Regolamenti dei due rami del Parlamento per l'allargamento della composizione della Commissione per le questioni regionali; quest'ultima, infatti, potrà rappresentare un elemento di raccordo fondamentale tra Parlamento, regioni ed enti locali.

Su questo punto mi permetto un'ultima brevissima osservazione. So che ci ritroveremo come rappresentanze delle autonomie per approfondire questo aspetto. Ebbene, chiedo fin da ora – lo chiedo anche a me stessa, e alla Lega delle autonomie – se non sia il caso di riflettere sull'ipotesi che nella Commissione per le questioni regionali siano rappresentati non solo gli esecutivi, ma anche le assemblee elettive. C'è un dato oggettivo di cui occorre tenere conto: le riforme degli ultimi anni hanno decisamente ridotto il ruolo e l'incidenza dei consigli. Credo che ciò non sia indifferente, anche in considerazione dell'abolizione, da noi condivisa, dei controlli. Visto che in mancanza di controlli esterni dovranno essere rafforzati altri strumenti di garanzia, come potranno e dovranno essere appunto i controlli interni, credo che forse sarebbe utile, importante ripartire...

MARRONI. Altrimenti finisce tutto in giurisdizione: del TAR, penale della Corte dei conti!

MORONI. Infatti; la nostra giurisdizione amministrativa e penale è già sovraccarica e lo stesso senatore Mancino diceva che gli amministratori non gradirebbero, tutto sommato, che la giurisdizione amministrativa fosse sostituta da una giurisdizione penale.

Al di là delle battute, credo che potremmo approfittare di questa fase per riflettere se non sia il caso di attribuire un nuovo ruolo alle assemblee; un primo passo potrebbe essere appunto quello di prevedere la loro presenza nella Commissione per le questioni regionali.

VITALI *(DS-U).* Innanzitutto, desidero esprimere il mio apprezzamento per la posizione dei rappresentanti delle autonomie che hanno saputo unificare il loro parere, come capita sempre più spesso, ed è un elemento che serve anche a rafforzare il loro punto di vista nelle sedi parlamentari.

Condivido molto le osservazioni che per primo ha svolto il presidente Agostinacchio e che sono state riprese da tutti gli altri rappresentanti delle associazioni autonomistiche. La mia domanda è un invito a riflettere su quanto sta accadendo circa il procedimento di attuazione della riforma costituzionale. È una domanda che rivolgo anche al Presidente, perché mentre noi meritoriamente stiamo svolgendo queste audizioni e come sede parlamentare ci siamo posti il problema di quale sia il modo migliore per attuare questa riforma costituzionale, in altra sede sta accadendo quello che il presidente Borghi ha rimarcato e che anche gli altri intervenuti hanno ripreso, che cioè su altri tavoli il Governo sta in realtà decidendo tutto insieme con gli esecutivi delle regioni e alle amministrazioni locali e provinciali. Francamente non credo che questo sia giusto, né che risponda a quella esigenza di cui qui le amministrazioni locali si sono fatte interpreti, cioè di tutela del loro ruolo, delle loro funzioni, che peraltro è fortemente e straordinariamente affermata nel nuovo testo costituzionale. Mi chiedo se non sia il caso, signor Presidente, mentre noi procediamo con le nostre audizioni, di chiedere al Governo di venire a spiegarci quello che sta facendo; se infatti mentre noi svolgiamo le audizioni e raccogliamo pareri importanti ed autorevoli dall'altra parte si predispone un provvedimento di legge di maxidelega con il quale si pensa di attuare *sic et simpliciter* la riforma costituzionale, secondo me ci troviamo di fronte a due atteggiamenti completamente diversi, direi opposti, antagonisti tra loro.

Infine – non è una domanda, ma semplicemente una constatazione – mi fa piacere che sia stata da parte vostra sollecitata l'integrazione della Commissione per gli affari regionali, che secondo me è la vera cabina di regia per l'attuazione della riforma costituzionale.

FALCIER *(FI).* Signor Presidente, ai rappresentanti delle autonomie locali rivolgo da parte mia una riflessione e una domanda.

Innanzitutto, credo che abbiate potuto constatare, avendo tutti voi letto i testi delle precedenti audizioni, come siano emerse preoccupazioni, perplessità, se non incertezze, circa la possibilità concreta, immediata, di

dare attuazione a tutto quanto è previsto nella nuova normativa costituzionale, se non altro per l'incertezza collegata alla copiosa quantità di materie lasciate alla legislazione concorrente. Quindi credo di poter dire, da parte mia, di aver raccolto l'auspicio che vi sia almeno su quella questione maggiore certezza, maggiore possibilità di incidere.

D'altra parte, credo sia anche giusto prendere atto che da parte vostra invece non solo vi è un preciso invito a provvedere, a dare attuazione, ma anche una sollecitazione a non frapporre alcun tipo di indugio nel procedere con quanto è previsto, in termini di princìpi, legislazione, provvedimenti vari, e a dare attuazione a quello che il legislatore costituzionale ha voluto, rafforzando il sistema delle autonomie, rafforzando i poteri delle regioni e quindi comportando una riduzione delle competenze da parte dello Stato.

Detto questo, ho cercato di constatare la grande possibilità di autonomia che viene riconosciuta non solo e non tanto alle regioni, ma anche agli enti locali e al sistema delle autonomie nel suo insieme.

Conoscendo l'esperienza degli statuti dei vari enti locali, laddove non sempre la grande possibilità di autonomia è stata utilizzata fino in fondo, ritenete che la facoltà possa essere colta, utilizzata pienamente, valorizzando le caratteristiche dei vari enti con grande autonomia e responsabilità? Collegato al nuovo assetto che si è voluto definire, la nuova norma costituzionale prevede la possibilità di stabilire tributi. Quanto previsto è ritenuto attuabile perché l'autonomia piena presuppone non solo autonomia di spesa, ma anche di entrata, con proprie capacità di fornire servizi più o meno rilevanti, ma certamente congrui e con diversità di valutazione, di sensibilità e di attitudine.

Ritenete che con l'abolizione della disposizione costituzionale siano stati aboliti tutti i controlli prima previsti e che quindi in futuro possano bastare i controlli interni di ogni ente per cui possa diventare paradossalmente auspicabile una forma di controllo esterno sugli atti più rilevanti sotto forma di consulenza? La situazione è tutta da inventare e potrebbe non limitare l'autonomia, ma creare una forma di collaborazione tra tutti. Molti dei provvedimenti statali hanno una forma di controllo. Sarebbe quasi paradossale che ciò fosse valido solo per lo Stato e non per gli altri enti pubblici costituzionalmente protetti.

MAFFIOLI *(CCD-CDU:BF)*. Come sindaco, nonché come consigliere provinciale, mi permetto di richiamare alcune considerazioni, emerse soprattutto recentemente in questa sede ed esposte anche da autorevoli senatori che già facevano parte di questa Commissione nella precedente legislatura. Qualcuno si lamentava del fatto che alcune modifiche che si sarebbero volute introdurre non sono state possibili considerati i soli quattro giorni di permanenza del provvedimento in Commissione. Non dico questo per fare polemiche, ma perché condivido le preoccupazioni emerse da parte di queste persone.

Quindi, per quanto riguarda il controllo – ho sentito alcune considerazioni che condivido, ma che sicuramente richiamano tutte le tematiche

che interessano soprattutto i piccoli comuni; dobbiamo dare maggiore autorevolezza ai consigli comunali; altrimenti non so proprio dove andremo a finire. Chi avrà i soldi per promuovere ricorsi avanti al TAR o ai giudici ordinari? Ci sono problemi oggettivamente molto seri. Sono a favore dell'autonomia, ma mi sono anche reso conto in questi anni che tutti gli sforzi dell'allora ministro Bassanini hanno trovato molti ostacoli e ne trovano ancora. Molte cose devono essere riviste perché un conto è scrivere la norma, un conto è metterla in pratica. Tutti quanti ne abbiamo avuto prova. Ciò che mi sento di dire è che bisognerà fare tesoro di queste audizioni. Poi, se vogliamo il bene dei comuni, delle province e della nazione, bisognerà fare serie riflessioni perché decidere subito, in base a come è formulata la norma, porterà verso risultati che, a mio modo di vedere, non saranno quelli auspicati da tutti gli interessati.

AGOSTINACCHIO. Non ho compreso molto bene ciò che il senatore Maffioli ha detto poc'anzi. L'articolo 130, così come formulato, era già una delega alle regioni sulla base di poteri costituzionali; essa prevedeva un potere regionale e comportava una riduzione dei poteri di controllo rispetto a quelli precedentemente in vigore (era stato anche previsto un comitato). Oggi i controlli non sono più concepibili perché sono in contrasto con il dettato costituzionale. Che all'interno ci si debba organizzare è un problema che può essere demandato al potere normativo delle autonomie locali; non può assolutamente essere concepito come qualcosa che riguardi una disciplina dell'attività di comuni proveniente dall'alto. Su questo versante specifico, i comuni non possono accettare che vi sia un potere di controllo, sia pure definito diversamente da quello precedente.

Per quanto riguarda i poteri, il ruolo di consigli comunali ed i rapporti da stabilire, non è vero che i comuni vogliono tutto e subito. Essi vogliono piuttosto chiarezza; intendono partecipare in quanto soggetti costituzionalmente rilevanti per il governo del territorio. È questo che i comuni vogliono fare nell'ambito delle proprie competenze, senza volere assolutamente interferire con l'attività degli altri livelli istituzionali dello Stato. Parlo dei comuni come delle autonomie locali.

Quindi, a nostro avviso, il problema del controllo non può assolutamente porsi; se invece si tratta della questione della autodisciplina delle autonomie, vorrà dire che queste ultime valuteranno come regolarsi per rendere il più possibile compatibile alla norma il proprio operato.

MARRONI. Signor Presidente, chiedo scusa se farò riferimento alla mia esperienza personale. Sono consigliere comunale di maggioranza e consigliere regionale di opposizione ed in entrambe le situazioni vivo la crisi dei consigli.

Come facente parte della maggioranza di un comune importante, di circa 50.000 abitanti, esprimo il mio voto in base alle indicazioni della giunta, e in questo caso l'opposizione è più fortunata; può in Aula avere un ruolo di maggiore evidenza esterna.

Come ho già detto, come consigliere regionale sono all'opposizione. Ricordo che in questo ambito non esiste più il commissario di Governo e quindi non vi è più il controllo dello Stato; in questa situazione opera quello che è stato chiamato abusivamente «il governatore», che peraltro è convinto di esserlo – in realtà credo che tutti lo siano – il quale sottopone all'attenzione del consiglio argomenti marginali. Infatti, bisogna considerare che il potere legislativo delle regioni si è ridotto in quanto è aumentato quello regolamentare delle giunte regionali, perfino in sostituzione di quello legislativo, e ciò si osserva con evidenza anche in virtù dei rapporti con l'Unione europea; ne consegue che queste due assemblee, il consiglio comunale e quello regionale, sono fortemente svuotate dei loro ruoli di proposta, di controllo, di critica. Ebbene, quale potrebbe essere la soluzione di questo problema? Certo non credo che questa possa essere rappresentata dai comitati di controllo, dal commissario di Governo per le regioni o dal controllo statale sulle regioni così penetrante come in passato o, infine, dai CO.RE.CO. In questo, peraltro, condivido pienamente quanto affermato dal presidente Agostinacchio.

Tuttavia, si può immaginare che il sistema viva questa crisi senza un controllo democratico almeno interno? Si è stabilito di affidare ai singoli presidenti, ai sindaci ed alle assemblee la possibilità statutaria di organizzare all'interno del proprio statuto le regole di controllo interno, ma ad oggi va sottolineato che non vi è alcuna regione italiana che lo abbia fatto. Questa è la situazione attuale.

Quello che mi chiedo, allora, è se sia auspicabile il controllo interno, oppure se non sia più opportuno invitare ad effettuarlo; in ogni caso, credo che il Parlamento possa sottolineare la necessità che almeno le assemblee elettive abbiano al proprio interno una capacità di vita democratica. Credo sia infatti possibile immaginare che nei singoli statuti si possano avere dei momenti in cui l'assemblea esercita un controllo determinante anche ai fini di dare il via a decisioni governative locali.

Si tratta di un tema fondamentale di difficilissima soluzione; ripeto, nessuno vuole più i CO.RE.CO. o i commissari di Governo, ma il problema comunque esiste e non so come voi possiate aiutarci a risolverlo.

PRESIDENTE. Avvocato Marroni, ha evidenziato un problema molto importante e scottante di cui peraltro siamo perfettamente consapevoli.

BRESSO. Signor Presidente, sono la presidente della provincia di Torino. In risposta alla domanda formulata dal senatore Vitali, ritengo anch'io opportuno un migliore funzionamento delle previste commissioni di controllo, la cui Presidenza, peraltro, dovrebbe essere attribuita alle opposizioni. Il problema dei controlli attiene al funzionamento interno degli enti giacché certamente, come è stato già sottolineato, non si può pensare ad una soluzione che preveda controlli esterni. Riguardo alle forme possibili di consulenza esterna, vorrei comunque sottolineare che esiste ancora il controllo della Corte dei conti che è sostanziale per ciò che attiene alle gestione delle risorse. All'interno degli enti va invece affrontata la que-

stione dei segretari comunali e provinciali che probabilmente debbono progressivamente rientrare nelle strutture degli enti medesimi, considerato che questa figura è diventata anomala e per questa ragione va diversamente regolamentata.

Esiste poi un problema di formazione dei dirigenti degli enti minori (questo problema non esiste infatti per quelli maggiori); in questo caso, infatti, non siamo in presenza di controlli politici, in quanto quelli che sono stati aboliti sono i controlli di legittimità ovviamente diversi da quelli politici e che non vanno con essi confusi. Il controllo attribuito ai consigli va rafforzato nei modi di cui si potrà discutere ad esempio nell'ambito della cosiddetta Bicameralina; mentre per ciò che attiene ai controlli di legittimità è la struttura interna che deve essere rafforzata. A questo proposito ricordo che la legge attribuisce l'assistenza tecnico-amministrativa ai comuni ed alle province e quindi, a seguito dell'abolizione dei controlli e della necessità di rafforzamento della struttura interna, questa è una funzione su cui bisogna riflettere attentamente, è una funzione finanziabile che ad oggi non è mai stata definita. Riguardo alle altre questioni che sono state sollevate (mi riferisco alla cabina di regia e alla Bicameralina), vorrei fare presente che si tratta di aspetti fondamentalmente diversi. Infatti, compete certamente alla Commissione affari regionali integrata – allo stato è in atto una consultazione per far funzionare al meglio tale integrazione – tutta l'attuazione legislativa della Costituzione. Indispensabile, però, risulta anche la cabina di regia per quanto riguarda tutti gli aspetti applicativi; esistono infatti molte questioni che possono apparire minute e di dettaglio e che invece sono fondamentali per il buon funzionamento del sistema, le quali devono essere affrontare dall'Esecutivo con gli altri esecutivi. Ribadisco che si tratta di due funzioni nettamente diverse che non vanno mescolate, una delle quali è appunto di tipo applicativo e quindi *ex post*, a legislazione vigente; o, in attesa dell'evoluzione legislativa, i problemi vanno affrontati nel modo in cui abbiamo discusso, ad esempio, del sistema dei controlli che è stato abolito, ma che è ancora in qualche caso vigente. Vi sono poi questioni che attengono invece ai poteri di concertazione amichevole tra esecutivi; si tratta, ribadisco, di funzioni diverse e condividiamo che tali debbano restare.

PRESIDENTE. Congediamo i nostri ospiti, ringraziandoli per i numerosi temi sottoposti alla nostra attenzione.

I lavori, sospesi alle ore12,25, sono ripresi alle ore 12,28.

PRESIDENTE. Saluto con piacere i rappresentanti dell'ADEPP e dell'ALP. Certamente voi sapete come si sono svolte finora le audizioni. Potrebbe sembrare strano che il Senato proceda ad audizioni su una legge dello Stato ma il testo è stato da noi approvato così come è giunto dalla Camera. Alla nostra Commissione è sembrato opportuno e necessario verificare, una volta che la legge costituzionale è stata oggettivata nel testo definitivo, non solo le questioni interpretative ma anche i problemi appli-

cativi che riguardano tutti i cittadini e, in particolare, le associazioni economiche. Nel comma terzo dell'articolo 117 c'è la previsione della competenza concorrente Stato-regioni in materia di professioni e per tale motivo vi abbiamo convocato. Un'altra norma da non trascurare riguarda la previdenza complementare e integrativa che sembra rimessa anch'essa alla legislazione concorrente.

DE TILLA. Signor Presidente, vorrei innanzitutto ricordare che l'ADEPP raccoglie 18 casse professionali; tra qualche giorno si aggiungerà un'altra cassa professionale, relativa a quattro professioni (attuari, geologi, periti agrari e sociologi). Raccoglie quindi la previdenza di circa 1.600.000 professionisti iscritti agli albi professionali. Sono oggi presenti vari presidenti e rappresentanti degli ordini professionali e spero che ognuno potrà esprimere il proprio punto di vista nell'odierna audizione.

Desidero anzitutto manifestare una seria preoccupazione per la legislazione concorrente in materia di professioni, specialmente nel momento attuale, quando un'intera legislatura è trascorsa senza che sia stata varata la legge di riordino delle professioni. A mio avviso, la presenza di questa norma rende oltremodo urgente il processo legislativo di approvazione della legge di riordino delle professioni, basata non solo sui princìpi fondamentali, ma anche su princìpi di armonizzazione delle professioni. Poiché le professioni hanno una comune radice, dovrebbe costituirsi un testo immodificabile da parte delle regioni. Solo in questo modo, la norma potrà trovare attuazione. Viceversa, si rischia che a livello regionale si possano costituire nuovi albi professionali o che si invada la competenza nazionale e generale che deve esserci in tema di professioni. Si corre anche il pericolo che l'intero movimento nazionale di riforma e di rinnovamento delle professioni possa sfrangiarsi. La legislazione regionale non potrà sicuramente avere competenze in materia di nuovi albi, di fissazione dei requisiti per l'iscrizione agli albi, di compiti degli ordini professionali, di tariffe, di società, di deontologia, di formazione, di praticantato e di quanto altro, per cui è necessaria una legislazione nazionale di quadro. Mi dichiaro pertanto pienamente favorevole all'indicazione governativa di approntare nel più breve tempo possibile una legge quadro e non una legge delega. Ricordo che abbiamo fatto, nel corso della passata legislatura, una strenua battaglia per evitare una legge delega.

Non desidero aggiungere altro, salvo poi chiedervi di essere nuovamente da voi chiamato se ci saranno sviluppi sul piano legislativo sia su questa norma sia su una norma di carattere ordinario.

Per quanto riguarda la previdenza complementare e integrativa, la norma non può allo stato attuale avere alcuna attuazione. L'esperienza delle regioni a statuto speciale che già hanno legiferato in materia di previdenza integrativa è stata negativa. La previdenza integrativa, infatti, presuppone l'esistenza di un quadro legislativo fiscale nazionale di fortissima incentivazione e protezione, cosa che attualmente non esiste neanche per la previdenza integrativa statale. Per quanto riguarda le professioni, nella nostra autonomia normativa e gestionale abbiamo rivendicato la possibilità

di creare direttamente a livello nazionale delle casse di previdenza. Occorre ricordare che non esistono casse territoriali di previdenza. Abbiamo chiesto una norma di legge che possa consentire alle casse nazionali, ognuna per proprio conto, ma ancor di più tutte insieme, di svolgere attività previdenziale complementare e integrativa. Sarebbe un disastro se le nostre professioni si spezzassero a livello regionale. La previdenza integrativa, per gli alti costi e la necessità di un alto numero di iscritti, necessita di una gestione nazionale, che può essere realizzata per proprio conto da ciascuna cassa, se lo ritiene, ovvero, in linea con un'opinione prevalente, da tutte le casse insieme. Quindi, a mio parere lo svolgimento di questa attività da parte di qualche regione per proprio conto, senza nulla togliere a tale eventualità, sarebbe debilitante sul piano economico e non assicurerebbe il successo che si può conseguire solamente abbassando i costi e disponendo di una forte platea contributiva, come può essere quella costituita da 1.600.000 professionisti.

Ciò posto, fermo rimanendo il rispetto di una norma dello Stato, esprimo non solo preoccupazione, ma anche contrarietà all'eventualità che si possa dar luogo ad una legislazione concorrente regionale sulle professioni e sulla previdenza complementare.

BERTOLAZZI. Signor Presidente, esprimendo il mio consenso alle indicazioni fornite dall'avvocato De Tilla, vorrei fornire qualche spunto di riflessione più approfondito. Il nuovo Titolo V della Costituzione ha un portato innovativo rilevante e, come tutte le novità, ha anche con sé aspetti di legittima preoccupazione e riflessione. Il nuovo ordinamento introduce una forte bipartizione di potestà legislativa, nei termini che sono noti, e rovescia il sistema previgente sancendo che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Quindi, per stare alle materie di cui sono investito istituzionalmente, vorrei offrire qualche considerazione, ringraziando la Commissione per aver invitato la Cassa che presiedo a questa consultazione.

L'articolo della Costituzione sul quale desidero svolgere alcune brevi considerazioni è il 117, ed, in particolare, farò riferimento alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in merito alle professioni ed alla previdenza integrativa e complementare (che per noi si assimilano). Ricordo che dal 1992 il Trattato dell'Unione europea prevede la libera circolazione dei lavoratori, dei beni e dei capitali, in una logica di mercato unico, tant'è che lo sforzo in atto di ammodernamento della normativa ordinistica tende a migliorare – se del caso – la coerenza dell'impianto complessivo a tal riguardo, come nel caso della legge quadro citata dall'avvocato De Tilla.

L'introduzione di una potestà normativa regionale sulle professioni, quindi, porta immediatamente ad interrogarsi sugli aspetti e sugli ambiti in cui essa potrebbe esercitarsi, nonché sugli scopi che potrebbe conseguire. Ciò non in una logica, come si suol dire, di «fasciarsi la testa prima di rompersela», ma invece nella logica – tutta lecita, tutta legale e tutta

normata e garantita dalla legislazione vigente – che le ricadute legislative in materia previdenziale hanno un arco di tempo di realizzazione (positiva o negativa) di così lungo termine che al momento di legiferare è possibile omettere considerazioni fondamentali e non accorgersi delle conseguenze sugli equilibri finanziari e gestionali previdenziali.

Per essere più chiari, immaginiamo che una regione possa legiferare su condizioni relative alle professioni che tendano a ridisegnare potenziali aree e/o settori d'intervento professionale specifico, ampliandoli o restringendoli; ancora, che possa legiferare in materia fiscale, per esempio, relativamente alle addizionali IRPEF e forse, un domani, su una molto più rilevante quota fiscale di tale tributo, agevolando o comunque trattando in modo differenziato regione per regione l'una o l'altra categoria. E ciò anche per legittimo auspicio di indirizzo verso una certa professione rispetto ad un'altra, visto il parco di disoccupati presente in ogni regione, secondo i titoli di studio posseduti. Provvedimenti di tal genere possono portare alterazioni al quadro demografico sul quale si regge ogni sistema di previdenza finanziato a ripartizione, sia esso erogatore di prestazioni misurate in base al metodo retributivo, sia contributivo. La Commissione affari costituzionali, quindi, sappia che la verifica degli effetti della legislazione non previdenziale su una cassa di previdenza professionale può non essere immediata, ma, al suo verificarsi, lo squilibrio di sistema indotto nell'assetto previdenziale specifico potrebbe essere deleterio, se significativo.

Il decentramento deve combinarsi con l'elemento di solidarietà che tende a ridurre le disparità tra diverse aree. Questo decentramento non dev'essere inteso come forma di crescita delle disparità: facilitazioni per certi percorsi universitari, esami per accedere alle professioni ed altro. È pur vero che lo Stato assurge a garante ultimo dell'interesse generale (dovrebbe intervenire quando le regioni non ce la fanno). Dovrebbe invece essere il contrario per le professioni e la previdenza obbligatoria, di cui mi occupo, e per quella complementare per i professionisti della mia categoria, cioè garante di comportamenti di base sostanzialmente omogenei, operando in fase preventiva.

Il concetto di sussidiarietà – peraltro universalmente condiviso e anche richiamato dal Papa – su materie così importanti come le professioni e la previdenza complementare non può però diventare un terreno che consenta di squilibrare assetti creando iniquità e distorsioni nel mercato delle professioni – e di conseguenza nella previdenza delle categorie professionali – nonché distorsioni sociali categoriali e territoriali su materie costituzionalmente garantite e di valore generale. La preoccupazione che sto esprimendo non è campata in aria; esiste una segnalazione di pericolo nel legiferare regionalmente sulla base di parziali conoscenze o di spinte egoistiche ed incoerenti. Già oggi, ancor prima dell'applicazione del nuovo articolo 117, abbiamo un precedente che segnalo alla Commissione. Mi riferisco al decreto del Ministero dell'interno del 25 maggio 2001, titolato: «Determinazione delle quote forfetarie degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi da pagare da parte degli enti locali a favore dei regimi pensionistici cui erano iscritti o continuano ad essere iscritti i lavo-

ratori non dipendenti che rivestono la carica di amministratori locali». Senza neanche consultare i titolari per legge delle modalità di incasso contributivo, cioè le Casse di previdenza private, il decreto ha sconnesso i tempi ed i modi di incasso contributivo relativamente ad una quota apprezzabile di nostri iscritti. Inoltre, ogni ente locale – sia chiaro, non solo le regioni – sta adottando tempi di pagamento e modalità di versamento dei contributi per i liberi professionisti ed amministratori locali ancora indefiniti. Abbiamo, al momento, una morosità specifica che stimiamo elevata.

Cosa c'entra questa informazione con il tema per il quale è in corso l'odierna audizione? Poiché i tempi d'incasso dei contributi sono alla base della gestione finanziaria secondo le previsioni demografico-attuariali di ogni sistema previdenziale ed in un quadro di sostenibilità del sistema stesso, non è bene incentivare comportamenti che potrebbero procurare danni irrecuperabili sulla stabilità dei sistemi previdenziali. Mi riferisco al fatto che una regione possa indicare termini di incasso diversi da altre, più lunghi, per comodità o quant'altro.

Dunque, la logica che discende dalle affermazioni precedenti è nella salvaguardia di princìpi che – nel nostro caso – toccano grandi fasce di cittadini, numerose ed utili per l'economia nazionale.

Sulla materia previdenziale complementare non è accettabile che si creino concorrenze sleali tra bacini sociali regionali, in condizioni di deregolamentazione normativa. Vorrei sottolineare che la legislazione della previdenza complementare andrebbe riformata in alcuni punti. Noi siamo pronti a collaborare con il Governo partecipando, ad esempio, ad una commissione di studio o ad un gruppo di lavoro, qualora l'Esecutivo intenderà affrontare questo grande problema.

Ringrazio l'onorevole Presidente e la Commissione per averci invitato a questa audizione.

STOPPANI. Signor Presidente, completerei l'esame di questa problematica considerando l'aspetto delle professioni in generale e non quello della contribuzione, che è stata ampiamente trattata. L'ALP, come credo tutti i liberi professionisti, non può accettare l'idea di una regolamentazione a livello regionale – e quindi frammentata – dell'accesso e della creazione di nuovi albi, delle tariffe professionali e di tutto quello che può comportare una legislazione regionale in materia.

Per quanto riguarda l'aspetto specifico dell'attribuzione di potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni (a cui si aggiungono, come è stato giustamente ricordato, anche le province, i comuni e le città metropolitane), ritengo che il problema principale derivi dal fatto che l'articolo 114 oggi non consenta più di applicare l'idea della legge cornice nell'ambito della quale le regioni possono legiferare nel rispetto di princìpi prefissati, ma preveda l'attribuzione di una sovranità per sfere di competenza. Questo significa che nei casi in cui c'è concorrenza non ci può essere una tutela a livello nazionale dei princìpi fondamentali.

La riforma delle professioni, se non erro, è all'esame del Senato e mi risulta che vi sia l'intenzione di attribuire al Governo la potestà di emanare regolamenti in materia. C'è però un problema reale perché l'articolo 3 della legge di riforma costituzionale prevede, nelle materie in cui c'è concorrenza, che i regolamenti siano emanati dalle regioni. L'approvazione di una normativa che preveda l'emanazione di regolamenti da parte del Governo (quindi a livello statale) sarebbe immediatamente oggetto di un conflitto di attribuzioni o di dichiarazione di incostituzionalità nei confronti della legge costituzionale che, appunto, prevede l'attribuzione di tale potestà in materia alle regioni.

Anche se da un lato i liberi professionisti speravano in una rapida definizione dell'*iter* della riforma delle professioni, a questo punto sorge un grosso problema di opportunità perché o si riesce a modificare o ad interpretare per quanto possibile l'articolo 3, soprattutto per quanto concerne l'emanazione dei regolamenti, oppure la legge di riforma delle professioni rischia di nascere in palese contrasto con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Qualora potesse essere utile un contributo scritto, la nostra associazione è pronta ad inviarlo.

CROCE. Signor Presidente, rappresento in questa sede la Confedertecnica perché sia il Presidente che il Segretario sono bloccati per motivi di salute.

Siamo pienamente d'accordo con quanto ha detto il presidente dell'ADEPP De Tilla in materia di previdenza. Invieremo comunque al più presto una nota scritta.

PRESIDENTE. Vorrei dare un'interpretazione un po' provocatoria della legge in materia di professioni. Ricordo brevemente che allorché fu sollevata la questione in Parlamento essa venne sottovalutata, anche dopo l'approvazione definitiva della legge costituzionale. Nessuno può nascondersi il fatto che negli argomenti di cui ci siamo occupati in questa audizione la previsione costituzionale crea difficoltà notevoli, che non si limitano ai regolamenti: se così fosse, potremmo trasformare i regolamenti in deleghe legislative. Il problema è invece la competenza in materia di professioni.

Sull'argomento ho riflettuto e do qui un'interpretazione che può apparire provocatoria, ma mi piace farlo anche perché i nostri graditi ospiti hanno non solo sensibilità in materia, ma competenze giuridiche di tutto rilievo. La mia provocazione è questa: le norme di riforma costituzionale vanno lette nell'intero sistema e in materia di professioni c'è un sistema di norme costituzionali (mi riferisco in particolare all'articolo 33 della Costituzione) che vede il riconoscimento formale da parte dello Stato della qualifica professionale (l'abilitazione professionale, una sorta di certificazione pubblica) alla fine di un *curriculum* scolastico, attraverso il superamento di un esame di Stato. Non so se i miei colleghi che in Parlamento hanno

approvato la riforma costituzionale hanno voluto o no derogare all'articolo 33, però l'articolo 3 della legge costituzionale esiste.

Vi invito a fare una riflessione, non necessariamente in questa sede. Posso pensare ad un percorso interpretativo diverso, cioè ritenere che le professioni di cui parla l'articolo 117, comma terzo, siano quelle non regolamentate perché per le professioni regolamentate esiste il passaggio dell'esame di Stato che attribuisce a quest'ultimo, in maniera testuale e non solo in via di interpretazione logico-razionale, la funzione di certificare l'abilitazione.

Penso che questa interpretazione risponda anche ad una logica sistematica in materia di istruzione e di attività professionali perché sostanzialmente la riforma dell'articolo 117 mantiene in materia di istruzione l'impianto originario, che prevede che lo Stato detti norme generali sull'istruzione, demandando al sistema scolastico e all'università il compito di riempire le norme di contenuti; prevede poi i controlli dello Stato per i vari ordini e gradi e per l'abilitazione professionale. Credo che il modello non sia stato modificato in maniera profonda, se non per la formazione professionale. E allora, proprio il fatto che la formazione professionale sia citata immediatamente prima delle professioni – mi rendo conto che è un argomento interpretativo molto leggero – può rappresentare un elemento per sostenere che chi ha formulato questa norma sia stato attratto dall'istruzione e dalla formazione professionale e quindi abbia avuto per riferimento le professioni che derivano da un sistema di istruzione affidato integralmente alle regioni. In altre parole, di fronte ad un sistema affidato integralmente alle regioni, si prevede una legislazione concorrente tra Stato e regioni per l'esercizio di un certo tipo di professioni, ma le professioni per le quali è richiesto l'esame di Stato restano nell'ambito dell'articolo 33 della Costituzione.

È una valutazione che vi affido, un'idea per superare difficoltà enormi.

DE TILLA. La tesi è suggestiva, però anche la suggestione presente in questa tesi può essere pericolosa. Noi riteniamo che alcune professioni siano già istituite nell'albo nazionale (per esempio, quella dei consulenti tributari o quella dei giuristi di impresa). Il pericolo è che, degradandole a livello di professioni non regolamentate, qualche regione possa dare spazio e riconoscimento ad attività professionali che già rientrano nell'attività degli avvocati e dei dottori commercialisti. Pertanto questa interpretazione sarebbe pericolosa perché aprirebbe spazi nuovi.

Pensate che noi abbiamo prefigurato altre 500 possibili professioni non regolamentate.

Di queste 500 professioni non regolamentate, in base all'elenco incrementato del CNEL, una gran parte riproduce attività professionali che sono già svolte dalle professioni regolamentate dagli albi istituiti. Quindi, si verrebbe addirittura a determinare la possibilità di un indebolimento della professione nazionale attraverso i riconoscimenti in questione che saranno in conflitto con il quadro normativo. Faccio l'esempio degli avvocati che

hanno il quadro delle incompatibilità. Il giurista di impresa deve essere un professionista ma, se è un dipendente dell'impresa, non può essere iscritto ad un albo. Quindi, si andrebbe a dare il riconoscimento a livello regionale a funzionari o dipendenti di impresa che – secondo noi – non possono svolgere nemmeno l'attività stragiudiziale oltre che quella giudiziale.

Pertanto, questa interpretazione è suggestiva e può fare anche comodo, perché in ogni caso si eliminerebbero tutti gli albi riconosciuti; inoltre, potrebbe avere la forte pericolosità segnalata.

A mio avviso, la norma deve essere modificata o interpretata in modo assolutamente restrittivo, definendo ambiti propri di applicazione alla norma, così come ha affermato molto bene il dottor Bertolazzi.

STOPPANI. Signor Presidente, intervengo per affermare che trovo interessante questa interpretazione, soprattutto perché, da un punto di vista filologico, vi è la sistemazione della secca parola «professione» dopo il discorso dell'istruzione. Probabilmente, se si vanno a riesaminare i lavori preparatori, si potrebbe avere a tal riguardo una maggiore comprensione. In ogni caso, a prescindere dai rischi ventilati dal presidente De Tilla di professioni analoghe o comunque assimilabili e non riconducibili alle previsioni di cui all'articolo 33 della Costituzione per quanto riguarda l'esame di Stato, credo sia necessario fare un chiarimento.

Da avvocato che si occupa del settore amministrativo rilevo che si provocherebbe una interpretazione non chiara o eventualmente una modifica se si facesse di una norma, che genererebbe una serie di conflitti giurisprudenziali, lasciando come al solito al Consiglio di Stato ed eventualmente alla Corte costituzionale il compito di definire ciò che non fa il Parlamento. Reputo questo un rischio da evitare interpretando in maniera chiara o apportando una modifica, se questa è l'intenzione.

PRESIDENTE. Vorrei sapere qual è oggi la via di uscita.

STOPPANI. Come ipotesi vedo, da un lato, il rallentamento dell'approvazione della legge se va in quest'ottica, perché porterebbe ai problemi che ho prima menzionato, almeno per il profilo dei regolamenti; dall'altro lato, vedo una modifica della norma. Sto partecipando ad un convegno sull'edilizia e sull'urbanistica, dal quale mi sono allontanata per partecipare a questa audizione, in cui si rilevava lo stesso problema anche per quanto riguarda gli espropri (mi riferisco ai testi unici perché li seguo maggiormente per motivi professionali). Se non viene seriamente rimeditata la legge costituzionale – mi riferisco in particolare all'articolo 3, ma anche ad altri – credo non si riesca poi a realizzare una armonizzazione con tutte le altre riforme, con i testi unici emanati e via dicendo.

Come lei sa bene, vi sono i problemi dell'entrata in vigore delle leggi, come per la legge sugli espropri che ha comportato un blocco di sei mesi. Se non si rivede quella legge, non si riuscirà a trovare una soluzione anche per tutti gli altri settori. Oggi parliamo di questo ma, se tutta la normativa non viene affrontata in maniera seria, vi è il problema della nuova struttura della ripartizione dei poteri legislativi.

BERTOLAZZI. Intervengo per fare una piccola precisazione.

Condivido quanto affermato dal presidente De Tilla, ma voglio sottolineare un altro aspetto importante. Ciò che ha affermato, da un punto di vista etico e di interesse nazionale, rappresenta un senso non di tutela dei diritti acquisiti, ma di grande responsabilità: da un lato, avere professionisti qualificati che possono concorrere, come hanno fatto in passato e faranno in futuro, allo sviluppo del Paese; dall'altro lato, ciò ha dei riflessi previdenziali rilevanti. Creare dei bacini di utenza non indirizzati in questo senso, ossia con le competenze e le capacità, significa togliere l'utenza ai nostri bacini professionali e, quindi, togliere adesioni future alla previdenza. Credo che questo Governo, che conosce in modo sapiente le problematiche – uso un termine utilizzato anche dal Presidente – aziendali, voglia valutare molto a fondo questi aspetti. Si tratta, infatti, di un problema di progetto, di solidità per il futuro che non deve andare a carico della fiscalità generale, ma sulla responsabilità, sulle nostre autonomie e le nostre consapevolezze di essere attori del futuro.

PRESIDENTE. In parte sono stato frainteso in merito alla questione delle professioni. In ogni caso, è evidente che, se manteniamo la normativa così come è, senza qualche sforzo di fantasia ci troveremo di fronte all'impossibilità di fare una legge quadro per le professioni, soprattutto per quelle regolamentate che ne hanno più bisogno ed urgenza. È, infatti, impensabile che si possa fare una legge che non preveda degli spazi per l'intervento regionale. Dobbiamo allora creare il doppio binario, ma è naturale che ciò che è riconosciuto nel primo binario non è trasferibile nel secondo.

Quindi, non rilevo le preoccupazioni ventilate dal presidente De Tilla, perché è chiaro che le professioni regolamentate avranno le loro abilitazioni professionali e non potranno essere attribuite altre professioni, anche se analoghe. Mi sembra questo del tutto ovvio.

DE TILLA. C'è quindi un limite.

PRESIDENTE. È evidente.

Inoltre, anche per le professioni regolamentate resterebbe l'intervento della legislazione dello Stato sui princìpi fondamentali. In ogni caso, vi sarebbe questa tutela che sarebbe maggiormente rafforzata per quelle professioni per le quali è richiesto l'esame di Stato, come per gran parte di quelle oggi esistenti in Italia.

Ringrazio tutti i presenti per aver partecipato a questa audizione. Naturalmente avremo altre occasioni per approfondire il tema in esame.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,05.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti