



Referendum sulla Riforma Costituzionale

Principi da custodire e istituti da riformare

La modernizzazione e il miglioramento delle disposizioni organizzative della nostra Costituzione sono ormai al centro del dibattito politico e culturale da molti anni: basta pensare a quanto già sostenuto da Giuseppe Dossetti, quando parlava di *“principi da custodire”*, ma anche di *“istituti da riformare”*.

La legge approvata dal Parlamento nell’aprile scorso punta ad adattare il testo della Carta al cambiamento dei tempi, lasciando inalterati principi e diritti fondamentali della prima parte della Costituzione e, al contempo, raccogliendo le sfide di una competizione che richiede un assetto istituzionale più efficiente e stabile.

Essa rappresenta la sintesi di elaborazioni politiche diverse, sia per l’eredità lasciata dalle varie commissioni di studio costituite nel corso dell’ultimo trentennio, sia per i vari emendamenti che ha recepito.

L’iter è durato oltre due anni, è passato per sei letture, tre per ciascuna Camera, con quasi seimila votazioni e l’approvazione di oltre cento emendamenti.

Un processo, dunque, ampiamente meditato e partecipato.

Confindustria non ha fatto mancare il proprio contributo di idee e proposte al dibattito, da ultimo con un *Position paper* sulle riforme istituzionali approvato nel marzo del 2014. I contenuti di quel documento hanno guidato l’attività di interlocuzione e di monitoraggio dei lavori parlamentari da parte del Sistema associativo e hanno trovato ampio riscontro nelle soluzioni adottate da Governo e Parlamento nel testo della legge.

Le modifiche al testo costituzionale sono volte a garantire: maggiore efficienza dei processi decisionali; tenuta complessiva del sistema istituzionale; conseguimento dei risultati dell’azione parlamentare e di governo.

Si tratta, peraltro, di cambiamenti necessari per consentire all’Italia, pur salvaguardando il quadro di valori e principi fondamentali, di partecipare con efficacia e tempestività al processo di elaborazione e attuazione delle politiche europee e per affrontare le sfide continue e inedite poste dalla competizione globale.

Per attuare questo processo di ammodernamento, le commissioni di studio e le forze politiche e sociali hanno individuato quattro linee prioritarie di intervento:

1. migliorare la qualità dell’attività legislativa, attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più rigorosa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, della decretazione d’urgenza;

2. rafforzare le prerogative del Governo, specie nei rapporti col Parlamento, attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge;
3. rivedere e semplificare il sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali, da un lato razionalizzando le competenze legislative e, dall'altro, riducendo significativamente le sovrapposizioni, così da "raffreddare" il livello della conflittualità;
4. introdurre misure di efficientamento e salvaguardia della finanza pubblica, soprattutto con riferimento agli apparati politici e amministrativi regionali e locali.

Diversamente da alcuni precedenti progetti di revisione della Costituzione, il testo della riforma non affronta alcuni temi altrettanto rilevanti per il nostro sistema istituzionale.

Non si prende in considerazione, ad esempio, la possibilità di subordinare la presentazione di una mozione di sfiducia al Governo alla indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio e di un nuovo programma (sfiducia costruttiva).

In ogni caso, la riforma rappresenta una sfida decisiva per lo sviluppo del nostro Paese e per la sua credibilità internazionale.

Essa, infatti, può contribuire a ridurre il livello di incertezza del sistema Paese, variabile rilevante nelle scelte di consumo e di investimento di imprese e cittadini.

Sistemi decisionali efficaci, ed efficacemente controllanti, sono altresì un deterrente per rendite di posizione autoreferenziali che, invece, si nutrono di instabilità e del prevalere della logica dei veti sul principio, e sull'etica, della responsabilità.

Pertanto, un eventuale fallimento del processo riformatore – come ha osservato il Presidente Mattarella – *“rischierebbe di produrre ulteriori incertezze e conflitti, oltre ad alimentare sfiducia, all'interno verso l'intera politica e all'esterno verso la capacità del Paese di superare gli ostacoli che pure si è proposto esplicitamente di rimuovere”*.

1. Superamento del bicameralismo paritario

È opinione diffusa che il bicameralismo paritario costituisca un'anomalia del nostro quadro istituzionale rispetto alle altre principali democrazie.

Due Camere identiche, sia per formazione che per funzioni, entrambe titolari del rapporto di fiducia col Governo, rappresentano un appesantimento dei processi decisionali. Quelli dell'attuale sistema bicamerale sono indubbiamente lenti e non adatti alla complessità e velocità della società contemporanea.

Al riguardo, appaiono significativi alcuni dati elaborati dal CSC.

Nella XVI legislatura la tempistica media per l'approvazione di una legge è stata di 193 giorni e non sono mancate in precedenza situazioni più gravi: 232 giorni nella XIV e 321 nella XIII. Anche l'analisi dei passaggi parlamentari conferma una vistosa anomalia. Se si escludono, infatti, alcune leggi particolari (come le leggi di ratifica dei trattati internazionali, che richiedono generalmente tempi più brevi, o le leggi costituzionali, che sono soggette a una procedura rafforzata più lunga), il 69,4% delle leggi ha avuto bisogno di due letture, ma ben il 30,6% di un numero maggiore di passaggi.

Molto spesso, quando si riscontra una particolare difficoltà a definire un testo condiviso, le ultime letture si protraggono per un tempo superiore alle precedenti.

Se si guarda all'iniziativa legislativa del Governo, si può notare come la sua azione non goda di alcuna corsia preferenziale. Nella XVI legislatura, ad esempio, le leggi ordinarie hanno richiesto fino a 7 letture e la sola sesta lettura ha richiesto, in media, 107 giorni.

Per superare le criticità emerse, la riforma supera il sistema bicamerale "paritario" o "perfetto" a favore di un bicameralismo "differenziato".

Nel nuovo assetto, la sola Camera dei Deputati rimane piena titolare della potestà legislativa, del rapporto fiduciario (accordare o revocare la fiducia al Governo) e della funzione di indirizzo politico.

Al Senato della Repubblica viene affidato un ruolo inedito di rappresentanza degli enti territoriali, cui corrisponde l'attribuzione di una funzione diversa da quella legislativa in senso stretto, ma di controllo e monitoraggio. Infatti, il ruolo che il Senato conserva nell'esercizio della funzione legislativa (v. par. 2) è eccezionale.

Queste scelte sono frutto di due constatazioni: *a)* la necessità di garantire al Governo stabilità, fattore che passa per la possibilità di disporre di una maggioranza politica certa e di rapidità nelle decisioni; *b)* l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione del sistema autonomistico, con una Camera "Alta" che sia espressione dei livelli di governo territoriali.

Infatti, il testo della riforma attribuisce al Senato della Repubblica:

- la funzione di rappresentanza degli enti territoriali, nonché di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione;
- il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;

- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle PA;
- la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione sui territori;
- il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo e alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Come anticipato, nonostante il superamento del bicameralismo perfetto, in alcuni ambiti il Senato continua a esercitare la funzione legislativa tradizionale. In particolare, la procedura bicamerale viene conservata in relazione ad alcune materie di più marcata rilevanza costituzionale o, comunque, aventi un valore di sistema e di impatto sulle autonomie territoriali (leggi costituzionali, quelle sugli enti locali, per la ratifica dei trattati internazionali, ecc.).

A parte tale eccezione, il ruolo del Senato nell'ambito della funzione legislativa viene limitato al cosiddetto "potere di richiamo" (su cui v. par. 2).

Al Senato è inoltre attribuita la facoltà di svolgere attività conoscitive, nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame dell'altro ramo. Ad esso compete altresì l'espressione di un parere sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

Muta la modalità di elezione del Senato, del quale faranno parte 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e 5 senatori di nomina presidenziale (cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica). I 95 senatori sono eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Il Senato diviene organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento, poiché la durata dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali di riferimento.

Il quadro che emerge è quello del superamento di un sistema, il bicameralismo perfetto, che non ha più ragion d'essere in una democrazia moderna.

Questo passaggio, oltre a velocizzare i processi decisionali, a partire da quello "per eccellenza" che è il procedimento legislativo (v. a modifiche descritte al par. 2), rafforza e responsabilizza le maggioranze parlamentari. Il tutto avviene non senza la previsione di adeguati contrappesi ed è accompagnato dalla valorizzazione del ruolo delle autonomie, in linea con la fisionomia ormai consolidata del nostro ordinamento costituzionale.

L'effetto sarà di irrobustire il circuito democratico e assicurare maggiore incisività e rappresentatività nella definizione e trasmissione dell'indirizzo politico dei Governi.

2. Nuovo procedimento legislativo

Già con il superamento del bicameralismo perfetto il procedimento legislativo esce dal testo di riforma profondamente modificato.

Il continuo ping-pong delle leggi da una Camera all'altra ha determinato lungaggini, esposto i provvedimenti a veti di ogni sorta e a modifiche concepite spesso solo per incrementare le fortune elettorali di singoli parlamentari.

Proprio per questo, insieme al superamento del sistema bicamerale, è attesa da decenni una razionalizzazione del procedimento legislativo che garantisca migliore istruttoria dei provvedimenti, minore uso della decretazione d'urgenza e certezza dei tempi e dei contenuti.

Al riguardo, emblematico è il caso del decreto n. 126/2013: inizialmente composto di due articoli di natura sostanziale, recanti una serie di misure finanziarie, nel solo passaggio al Senato ha visto dilatarsi i suoi contenuti, registrando un incremento di 10 articoli aggiuntivi e 67 nuovi commi.

In altri casi, il dibattito parlamentare ha stravolto la *ratio* di provvedimenti d'urgenza. Si pensi, ad esempio, all'applicazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) a quegli interventi edilizi di demolizione e ricostruzione che comportano la modifica della sagoma di edifici: il testo originario del decreto "del Fare" (DL n. 69/2013) introduceva questa semplificazione, limitandosi a prevedere che i lavori non potessero avere inizio prima di 20 giorni dalla presentazione della SCIA. Nel dibattito parlamentare veniva prima approvato un emendamento totalmente soppressivo, salvo poi recuperare la misura, ma con una disciplina molto più articolata di quella originaria, che rinvia all'adozione di delibere comunali per individuare aree nelle quali la SCIA non è applicabile e stabilisce limiti per il suo utilizzo in ulteriori aree. Insomma, un completo stravolgimento, che ha poi pregiudicato l'efficacia concreta della misura.

La riforma costituzionale contiene una serie di interventi che tendono a superare queste cattive prassi del passato, rendendo il processo decisionale più semplice ed efficiente.

Infatti, come visto, solo alcune categorie di leggi restano sottoposte all'approvazione di entrambe le Camere. Si tratta di provvedimenti che, spesso, impattano sul funzionamento degli enti territoriali, per cui è corretto che in questi casi il ramo rappresentativo delle istanze locali – il nuovo Senato – possa avere un ruolo legislativo paritario.

Per tutte le altre leggi, è prevista una "passerella", cioè il potere di richiamo.

Ogni disegno di legge, una volta approvato dalla Camera, è trasmesso al Senato, che può disporre, in termini stretti e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, di esaminarlo e proporre emendamenti, sui quali la Camera si pronuncia in via definitiva. Per alcune categorie di leggi sono previsti termini e procedimenti differenziati, ferma restando l'approvazione definitiva della Camera, in alcuni casi a maggioranza assoluta.

Questa “passerella” rende necessaria, ove il Senato lo richieda, la seconda deliberazione della Camera, ma è una misura di equilibrio, che può svolgere un ruolo utile di riflessione e stimolare ripensamenti intorno a scelte opinabili o troppo affrettate.

Restano alcune incertezze sulle differenziazioni del procedimento legislativo a seconda delle categorie di leggi (quale procedimento applicare in ordine a leggi dal contenuto misto e di difficile riconduzione all’una o all’altra categoria). Problemi che dovranno trovare via via soluzione nei regolamenti parlamentari e nella prassi. E resta problematico e incerto il rapporto tra il Governo e il Senato, che in ordine ad alcune leggi, anche comprese nel programma di governo, e anche di conversione di decreti legge, potrà pronunciarsi senza essere legato dal rapporto fiduciario.

Ma questo dato, sicuramente innovativo nel sistema politico italiano – il Governo che dovrà “negoziare” con una Camera non legata da rapporto di fiducia e che non può essere sciolta – è stato interpretato come un contrappeso ai poteri del Governo e, quindi, un rafforzamento del sistema democratico.

Inoltre, la riforma interviene sui poteri normativi del Governo.

In primo luogo, riconosce all’esecutivo il potere di chiedere il “voto a data certa” e cioè che un disegno di legge indicato come essenziale per l’attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all’ordine del giorno della Camera e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della stessa entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione, ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni.

Nel testo originario l’istituto era corredato dalla previsione del “voto bloccato”: il Governo avrebbe potuto chiedere alla Camera di votare un suo disegno di legge entro un certo termine e, se ciò non fosse avvenuto, chiedere un voto sul proprio testo senza modifiche. Nel corso dei lavori parlamentari questa seconda previsione è venuta meno, ma rimane l’idea di fondo – molto positiva – di garantire ai disegni di legge fondamentali del Governo una corsia privilegiata e tempi certi.

Una scelta, quella appena descritta, che dovrebbe ridurre l’utilizzo massiccio della decretazione d’urgenza, che tanta parte ha avuto nel disordine legislativo col quale le imprese sono chiamate a confrontarsi.

In proposito, ulteriori novità consistono nell’introduzione in Costituzione di alcuni limiti, in quanto il decreto-legge non può:

- provvedere in alcune materie (es. quella costituzionale, di delegazione e ratifica di trattati internazionali e di approvazione del bilancio);
- reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti;

- ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non procedurali.

Ma soprattutto, la riforma prevede che i decreti-legge debbano contenere misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo e che, in sede di conversione in legge, non possano essere aggiunte disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Nonostante qualche timidezza, è innegabile l'approccio virtuoso che ha segnato la riforma della Costituzione per la parte riguardante il procedimento legislativo.

Una democrazia responsabile, che intenda realizzare quei processi di cambiamento indispensabili per modernizzarsi, deve infatti consentire ai decisori pubblici di agire tempestivamente nell'ambito di procedimenti dedicati.

In questo senso, e senza mettere in discussione i valori del parlamentarismo e i diritti delle minoranze, quella costituzionale è anche una riforma che serve a far funzionare le altre riforme.

3. Nuovo Titolo V

La riforma interviene poi in modo deciso sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, che era stato pesantemente modificato con la precedente riforma del 2001, probabilmente in un clima politico contingente che guardava con eccessivo pregiudizio allo Stato centrale e con troppo ottimismo al livello di governo regionale.

I problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V sono stati: l'incerto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; un eccessivo protagonismo di queste ultime rispetto a temi che richiedono invece una visione alta a livello di Stato centrale; il mancato raccordo tra funzioni legislative e amministrative e la mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

Per quanto riguarda le attività economiche, la scarsa chiarezza su competenze e modalità di cooperazione tra Stato e Regioni ha impedito la costruzione di *policy* stabili e certe nel tempo.

Si pensi alle politiche di liberalizzazione delle attività economiche e semplificazione, sistematicamente bloccate da interessi particolari e localistici. È il caso di numerosi interventi normativi fatti a livello statale e puntualmente disattesi da Regioni ed enti locali, che hanno adottato criteri interpretativi più restrittivi o, addirittura, del tutto contraddittori rispetto agli indirizzi del legislatore statale ed europeo.

Si pensi, ad esempio, alle norme sui titoli abilitativi per l'esercizio di determinate attività, che più di una volta sono stati eliminati o semplificati dal centro, salvo poi essere reintrodotti a livello

locale. È per questo che la recente riforma della PA ha previsto una specifica delega legislativa per individuare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, le attività soggette a SCIA, quelle per le quali è sufficiente una mera Comunicazione, i procedimenti per i quali è previsto il silenzio assenso e quelli per i quali, invece, permane la necessità dell'autorizzazione espressa.

Si tratta di problemi legati in parte a logiche particolaristiche, ma anche alla mancanza di un'adeguata sede di raccordo istituzionale tra Stato e autonomie nell'esercizio delle competenze legislative, ruolo che potrà e dovrà ora essere svolto dal nuovo Senato.

Alcuni di questi problemi sono derivati dalla mancanza di un'adeguata sede di raccordo istituzionale tra Stato e autonomie nell'esercizio delle competenze legislative, ruolo che dovrà ora essere svolto dal nuovo Senato.

Ciò ha generato, in alcuni casi, costi rilevanti per le imprese, in quanto le differenze tra le discipline delle diverse Regioni o dei diversi Comuni comportano oneri maggiori per i privati. Quanto più facilmente il progresso consente di vendere lo stesso prodotto o servizio in diverse aree geografiche, tanto meno sopportabili sono, per le imprese, le differenze nella regolazione.

Qualche ulteriore esempio può aiutare a comprendere meglio l'impatto negativo dell'attuale riparto di competenze sulle attività economiche:

- settore energetico: l'attuale Titolo V inserisce tra le materie di legislazione concorrente quelle relative a *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*. Ciò ha comportato rilevanti ritardi nello sviluppo degli impianti e delle reti strategici. In particolare, le imprese segnalano procedimenti autorizzativi farraginosi, con scarso scambio di informazioni tra i vari livelli di governo. Ad esempio, per il rilascio dei titoli minerari, le relative intese non vengono espresse, né in positivo né in negativo, dalle Regioni anche per diversi anni, con conseguente lesione del principio di leale collaborazione. Allo stesso tempo, con riferimento al consumo di energia da fonti rinnovabili, si registrano pratiche legislative regionali volte a contrastare gli obiettivi nazionali, stabiliti in raccordo con l'UE, esponendo così l'Italia a sanzioni. Più in generale, è obiettivamente improprio che su temi come quello energetico – di intrinseca rilevanza nazionale – ogni Regione possa fare da sé con le immaginabili conseguenze in punto di disomogeneità degli indirizzi politici e di regolazione;
- governo del territorio: l'attuale Titolo V inserisce tra le materie di legislazione concorrente quelle relative a *“governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione”*. Anche in questo caso, il riparto di competenze ha determinato situazioni di stallo e di incertezza, che sono spesso sfociate nel contenzioso costituzionale. A titolo esemplificativo, si pensi al settore edilizio: è ragionevole che ciascuna Regione e ciascun Comune, nel contesto di un quadro uniforme su scala nazionale, prenda le proprie decisioni in ordine al bilanciamento tra i diversi interessi connessi allo sfruttamento del suolo, alla tutela del paesaggio, alla viabilità e così via. È meno ragionevole che ciascuna Regione e

ciascun Comune disciplinino in modo diverso il procedimento per il rilascio del permesso di costruire o per la formazione degli altri titoli edilizi.

Alla luce dell'esperienza di questi anni, la riforma riporta alla competenza esclusiva statale tutte le materie attinenti ad interessi di dimensione nazionale, dalle grandi opere, alle Comunicazioni, all'energia, solo per fare degli esempi.

Inoltre, sopprime la legislazione concorrente, che è stata fonte di conflitto, essendo difficile individuare l'esatto confine tra ciò che spetta allo Stato – come titolare della potestà sui principi – e ciò che invece spetta alle Regioni, titolari della potestà legislativa di dettaglio.

A questo proposito, si consideri che nell'ultimo anno soltanto Confindustria ha ricevuto dal Sistema associativo la richiesta di promuovere presso il Governo l'impugnazione di quattro leggi regionali considerate lesive degli interessi imprenditoriali e in contrasto con la legislazione statale. Le più rilevanti hanno riguardato la disciplina della proprietà delle cave, quella del servizio idrico e quella inerente alla perimetrazione delle aree riservate a parco naturale e perciò precluse a determinati insediamenti di natura produttiva.

La riforma riserva allo Stato, in alcune materie, la competenza ad emanare *“disposizioni generali e Comuni”* (istruzione, attività culturali, turismo, etc.). Si tratta di un'espressione inedita, per cui l'auspicio è che possa contribuire a rendere più omogeneo il tessuto normativo, affidando allo Stato la potestà legislativa sui temi di fondo di alcuni settori di legislazione.

Ma soprattutto, la riforma introduce la clausola di supremazia, che consente allo Stato di intervenire con proprie leggi in qualsiasi materia, tra quelle riservate alle Regioni, quando siano in gioco *“l'unità giuridica o economica della Repubblica”* o l'interesse nazionale.

Si tratta della misura forse più importante, che dovrebbe consentire l'intervento trasversale dello Stato, a tutela di interessi unitari rilevanti su scala nazionale.

Alle Regioni restano le competenze legislative nelle materie tradizionalmente proprie del loro ambito operativo, dal territorio ai servizi sociali, alla promozione dello sviluppo economico locale. Si tratta, certo, di un ridimensionamento, ma l'impianto autonomistico delineato dall'art. 5 della Costituzione non viene messo in discussione, perché la riforma pone le premesse per un regionalismo collaborativo, di cui la Camera delle autonomie territoriali costituirà un tassello essenziale. Con la riforma, peraltro, non viene meno il principio di sussidiarietà e, dunque, la dimensione di un'amministrazione più vicina al cittadino rimarrà un cardine della Costituzione.

Peraltro, va sottolineato che le misure di correzione appena richiamate – e che rafforzano le prerogative statali – vengono equilibrate da contrappesi che potrebbero aprire spazi inediti per le Regioni più virtuose.

In particolare, le Regioni possono ottenere maggiore autonomia legislativa in determinate materie (il “federalismo differenziato” già previsto in Costituzione). Le materie interessate, oltre alle “*disposizioni generali e Comuni sulle politiche sociali*” e al “*commercio con l'estero*”, sono le “*politiche attive del lavoro e istruzione e formazione professionale*”; il “*governo del territorio*”; la “*tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e (...) ambiente*”.

Quasi tutte queste materie vengono accentrate dalla riforma in capo allo Stato. Si tratta, dunque, di un parziale temperamento, che però è sottoposto a rigorose condizioni formali e sostanziali: sul piano formale, rimane il fatto che deve essere la legge dello Stato a riconoscere i maggiori ambiti di autonomia; sul piano sostanziale, si introduce una nuova condizione, vale a dire che le Regioni interessate siano in equilibrio di bilancio.

Nel complesso, una soluzione di equilibrio accettabile, che non altera il disegno di riforma del Titolo V e che potrebbe avere un effetto incentivante rispetto alla salubrità economico-finanziaria delle Regioni e, più in generale, positivo in termini di finanza pubblica, temi su cui Confindustria ha assunto una posizione netta e rigorosa.

Il nuovo Titolo V dovrà essere il motore della rinascita.

Soprattutto per le imprese, esso sarà il paradigma di ogni politica di semplificazione e di distribuzione efficiente delle funzioni. Troppi errori sono stati compiuti in passato e questi errori sono stati pagati dalle imprese e dai cittadini in termini di incertezze del quadro regolatorio, di conflitti di potere su questioni vitali, di lungaggini e ostacoli ingiustificati.

Era il momento di cambiare rotta ed è la scelta fatta dalla riforma.

4. Assetto istituzionale e principi di finanza pubblica

La riforma interviene anche sul riordino degli enti territoriali e, più in generale, degli organismi pubblici, dando un forte segnale nella direzione della semplificazione dei livelli di governo del territorio e di superamento di modelli decisionali oramai antiquati.

In particolare, uno dei capisaldi della riforma – fortemente sollecitato da Confindustria – è l’eliminazione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica.

Si provvede, poi, ad abrogare il CNEL.

Al Governo viene confermato il potere sostitutivo rispetto a Regioni, Città Metropolitane e Comuni, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa Comunitaria, ovvero nelle ipotesi di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica o, ancora, quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica. Sul punto, va evidenziato come, rispetto alle prime ipotesi, il Governo possa evitare di richiedere il previo

parere del Senato nei casi di “*motivata urgenza*”, così da garantire una maggiore flessibilità in questi casi.

Una seconda innovazione di rilievo riguarda l'introduzione di una delega legislativa per stabilire i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle funzioni quando sia accertato il “fallimento politico”, vale a dire lo stato di grave dissesto finanziario. Questa misura, se efficacemente declinata, potrà assicurare presidi severi contro le distorsioni finanziarie regionali e locali.

Infine, la riforma introduce in Costituzione il riferimento ai costi e ai fabbisogni standard come parametro di riferimento per l'efficiente allocazione delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni pubbliche.

Si tratta di misure molto significative e, per certi versi, inedite, perché il principio di responsabilità degli enti territoriali, corredato da una visione efficientista nell'esercizio delle funzioni pubbliche, fa ingresso in Costituzione. È noto, infatti, che la regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali è un tema di assoluta priorità, anche perché le imprese sono costrette a pagare, in termini di incremento della pressione fiscale, il prezzo delle sue degenerazioni.

In definitiva, autonomia sì, ma con responsabilità, perché pur nella consapevolezza della rilevanza del principio di autonomia, è importante introdurre alcuni limiti che fungano da presidio alle distorsioni cui spesso si è assistito negli anni.

5. La tenuta del sistema istituzionale

La riforma costituzionale approvata dal Parlamento potrà contribuire a migliorare il governo del Paese, pur lasciando inalterati, come anticipato, i principi della prima parte della Costituzione.

Naturalmente, al pari di ogni processo riformatore, non è esente da imperfezioni – alcune delle quali evidenziate nei paragrafi precedenti - e non impedisce, in caso di successo del referendum, successive modifiche migliorative che tengano conto di alcuni rilievi.

In ogni caso, pur nel rispetto dei diversi punti di vista, occorre sgombrare il campo da quella che è, al momento, la principale critica mossa alla riforma, vale a dire il rischio di una deriva autoritaria del nostro ordinamento. Critica spesso motivata dal “combinato disposto” tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale (*Italicum*).

Si tratta di un'affermazione non suffragata da elementi concreti, per diverse ragioni.

1. In primo luogo, la forma di governo parlamentare resta intatta. Con la riforma, come accade in tutte le democrazie moderne, ci sarà un'unica Camera che rappresenterà l'indirizzo

politico e darà la fiducia al Governo. Il Senato, invece, porterà nel processo legislativo e rappresenterà nel dibattito parlamentare il punto di vista dei territori.

2. In secondo luogo, la riforma contiene già in sé un sistema di contrappesi volti a contenere il peso del Governo e della maggioranza parlamentare.

Tra questi: *i)* i limiti all'uso della decretazione d'urgenza; *ii)* l'inedita disciplina dello statuto delle opposizioni, che consentirà di formalizzare le prerogative riconosciute loro nel dibattito parlamentare; *iii)* l'introduzione del referendum propositivo e l'abbassamento del *quorum* per quello abrogativo.

Inoltre, la stessa istituzione di un Senato delle autonomie è un contrappeso: il Governo dovrà interloquire con una Camera non legata da rapporto di fiducia e che non può essere sciolta, ad esempio quando quest'ultima eserciterà il potere di richiamo.

3. Sempre con riferimento al “nuovo” Senato e alle sue prerogative, molto dipenderà dall'autorevolezza dei componenti e dalla loro capacità di incidere sui processi decisionali. Ma soprattutto, molte scelte decisive per il funzionamento di quest'organo verranno adottate dopo l'eventuale approvazione del referendum (es. legge elettorale per il Senato, regolamento interno, rapporti con le Conferenze). Appaiono, dunque, prematuri i giudizi sulla debolezza o inefficienza della nuova Camera dei territori.
4. Infine, *l'Italicum*. La nuova legge attribuisce un premio di maggioranza alla Camera (340 seggi) alla lista che ottiene almeno il 40% dei voti su base nazionale; qualora nessuna lista raggiunga questa soglia, il premio sarà riconosciuto a seguito di un ballottaggio tra le due liste prime per numero di voti al primo turno.

Si tratta di un'ulteriore scelta coerente con le istanze di stabilità e governabilità. Tuttavia, in sé considerato, *l'Italicum* non configura una concentrazione di poteri in capo all'Esecutivo e alla maggioranza che lo sostiene, in quanto il premio non altera i rapporti tra i poteri dello Stato. Infatti, il partito vincitore non potrà né modificare da solo la Costituzione – come visto, per le leggi costituzionali è previsto il procedimento bicamerale – né scegliere da solo i componenti degli organi di garanzia, come nel caso della Corte costituzionale, alla cui composizione contribuirà sia la Camera (con la nomina di tre giudici), sia il Senato (che ne nominerà due).

Le Riforme istituzionali nella storia di Confindustria

La governabilità del Paese e la prevedibilità delle decisioni pubbliche sono sempre stati obiettivi prioritari dell'azione di Confindustria, in quanto precondizioni indispensabili del "Fare impresa". Per questo motivo, le riforme politico-istituzionali sono nell'agenda di Confindustria da quasi un trentennio.

Di seguito, un breve *excursus* delle più significative posizioni espresse dai vertici di Confindustria sul tema.

SERGIO PININFARINA

1988

Sostiene che è indispensabile affrontare la questione del rinnovamento delle Istituzioni per risolvere la crisi decisionale e procedere a tre ricostruzioni: economica, politica, sociale.

1990

Afferma che occorre istituire una "democrazia governante" attraverso la riforma dei poteri e un nuovo rapporto Governo/Amministrazioni locali.

È il momento in cui gli imprenditori si compattano per esercitare il loro diritto di cittadinanza e di esprimere liberamente e con indipendenza di giudizio il loro parere sui principali problemi del Paese.

Pininfarina, Agnelli, Romiti, Abete aderiscono al referendum sulla preferenza unica.

1991

Pininfarina invita Mario Segni a raccogliere le firme nel Consiglio Direttivo e nella Giunta di Confindustria a sostegno del Referendum per introdurre il sistema elettorale maggioritario.

LUIGI ABETE

1994

Nella relazione annuale, annuncia che Confindustria è a favore del sistema politico maggioritario. Sistema elettorale che avrebbe consentito ai governi di adottare provvedimenti legislativi con rapidità e senza eccessive negoziazioni.

GIORGIO FOSSA**1998**

Confindustria dedica attenzione a proposte e progetti per il decentramento delle amministrazioni pubbliche. Se ne discute alle Assise di Confindustria a Parma nel marzo 1998.

ANTONIO D'AMATO**2001**

Ravvisa l'esigenza di una Riforma del sistema politico-istituzionale, sul modello di quelle adottate da tempo dalle principali democrazie occidentali, a garanzia del bilanciamento dei poteri tra esecutivi e assemblee elettive, tra Stato e autonomie territoriali.

Afferma che la ristrutturazione dello Stato in senso federalista non deve dar luogo a una "confusa miscellanea di poteri centrali e locali" che avrebbe generato una moltiplicazione dei costi e dei centri di spesa, una proliferazione di ruoli e una eccessiva burocrazia.

2002

Il Vice Presidente Nicola Tognana, interviene in audizione al Senato sulla Riforma del Titolo V della Costituzione sostenendo che il federalismo non deve tradursi in una visione frammentata di tante aree territoriali che si muovono ognuna indipendentemente dalle altre per rispondere a logiche di potere politico.

LUCA CORDERO DI MONTEZEMOLO**2007**

Dedica un Rapporto del Centro Studi di Confindustria alle Riforme Costituzionali ("Una democrazia funzionante per una politica economica riformatrice") in cui viene sottolineata la necessità di rivedere l'assetto della ripartizione delle competenze Stato/Regioni per superarne le criticità. Il rapporto sostiene anche l'esigenza di superare il bicameralismo perfetto.

EMMA MARCEGAGLIA**2010**

A sostegno della posizione consolidata in Confindustria, il Documento di posizione “Italia 2015. Le imprese per la modernizzazione del Paese” sostiene l’urgenza della Riforma del Titolo V della Costituzione per rivedere e razionalizzare la ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Marcegaglia, in più interventi, rilancia l’urgenza del superamento del bicameralismo paritario.

GIORGIO SQUINZI**2014**

Nel “Progetto per l’Italia” il tema del riassetto istituzionale viene posto al centro della strategia di riforme indicata da Confindustria come propedeutica al rilancio economico del Paese.

Squinzi, insieme al Vice Presidente per la Semplificazione Gaetano Maccaferri, dedica alle riforme istituzionali un Position Paper consegnato al Governo nel marzo del 2014, in cui se ne sostiene l’urgenza. I contenuti del documento guidano l’attività di interlocuzione e di monitoraggio dei lavori parlamentari sulla legge di riforma della Costituzione.