



Referendum sulla Riforma Costituzionale

Principi da custodire e istituti da riformare

La modernizzazione e il miglioramento delle disposizioni organizzative della nostra Costituzione sono al centro del dibattito politico e culturale da molti anni. Già Giuseppe Dossetti parlava di *“principi da custodire”*, ma di *“istituti da riformare”*.

I tentativi di riformare la carta costituzionale sono stati molti in passato.

Nel 1982 venne istituita una Commissione bicamerale presieduta da Aldo Bozzi.

Nel 1992 fu la volta della Commissione De Mita-Iotti, che presentò alle Camere un progetto di revisione costituzionale.

Nel 1997 venne affidato alla Commissione bicamerale, presieduta da D'Alema, il compito di riformare la Costituzione.

Nel 2001 fu approvata la legge costituzionale n. 3, che ha profondamente modificato, insieme alla precedente legge costituzionale n. 1 del 1999, il Titolo V della vigente Costituzione.

Nel 2006 fu sottoposta a referendum costituzionale, e poi respinta, una legge di riforma costituzionale avente ad oggetto anche alcune delle questioni oggi all'esame.

Iter e obiettivi della riforma

L'iter parlamentare della riforma costituzionale in corso è stato caratterizzato da un ampio dibattito durato oltre due anni, che ha reso necessarie:

- **sei letture parlamentari**, tre per ciascuna Camera;
- quasi **seimila votazioni**;
- l'approvazione di circa **cento emendamenti**.

La legge approvata dal Parlamento nell'aprile scorso punta a:

- ✓ **migliorare la qualità dell'attività legislativa, rafforzare governabilità e stabilità e ridurre il *time to market* delle politiche pubbliche** frutto dell'indirizzo politico del Governo;
- ✓ **semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo**, rafforzando la collaborazione tra Stato ed enti locali, riducendo la conflittualità che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni, prevenendo veti e blocchi, rendendo omogenea e prevedibile per cittadini e imprese l'applicazione delle leggi su tutto il territorio italiano;

- ✓ **introdurre misure di efficientamento e salvaguardia della finanza pubblica**, soprattutto con riferimento agli apparati politici e amministrativi regionali e locali.

Le riforme costituzionali e Confindustria

Le riforme istituzionali fanno parte della storia e della tradizione di Confindustria, che ha sempre ritenuto la governabilità del Paese, la stabilità e la prevedibilità delle decisioni pubbliche precondizioni indispensabili del “fare impresa”.

Sin dagli anni Ottanta, tutti i Presidenti di Confindustria (da Pininfarina, ad Abete, a Fossa, a D’Amato, fino a Montezemolo, a Marcegaglia e Squinzi) hanno evidenziato l’esigenza di una “democrazia governante”, ossia capace di assumere decisioni in tempi ragionevoli e senza compromessi al ribasso, attraverso una adeguata ripartizione dei poteri tra esecutivo e assemblee parlamentari, una chiara differenziazione dei ruoli tra Stato e autonomie territoriali, la riduzione dei centri di spesa.

Si tratta di proposte largamente condivise nel dibattito politico e culturale e ancora attuali, come dimostrano due documenti di Confindustria risalenti al gennaio del 1991 e all'aprile del 1996, che evidenziavano la necessità di: superare l'attuale bicameralismo perfetto (stabilendo una diversa ripartizione dei compiti tra Camera e Senato, oppure trasformando il Senato in una Camera delle autonomie con specifica competenza nelle materie che coinvolgono le funzioni degli enti territoriali); attribuire al Parlamento competenze riguardanti i grandi problemi politici legislativi e rafforzare la sua azione di controllo sull'esecutivo; rafforzare, infine, il potere regolamentare del Governo.

Inoltre, tali documenti ribadivano l’opportunità di: stabilire i meccanismi di rilevanza costituzionale che portassero alla definizione di un limite alla pressione fiscale e parafiscale complessiva compatibile con il regime di libero mercato; disciplinare la Pubblica Amministrazione richiamando, oltre ai doveri di imparzialità e di buon andamento, anche il criterio dell'efficienza collegata ai risultati e al vincolo di bilancio (non semplicemente al mero rispetto formale delle procedure); specializzare l'attività delle istituzioni legislative e l'operatività delle altre fonti, evitando inutili duplicazioni.

Anche nel dibattito attuale sulla modernizzazione dell’architettura istituzionale, Confindustria non ha fatto mancare il proprio contributo di idee e proposte, da ultimo con un ***Position Paper sulle riforme istituzionali approvato dal Consiglio Direttivo a marzo 2014***. I contenuti di quel documento, frutto di un confronto ampio all’interno del Sistema associativo, hanno guidato l’attività di interlocuzione e di monitoraggio dei lavori parlamentari e hanno trovato ampio riscontro nelle soluzioni adottate da Governo e Parlamento nel testo della legge.

I contenuti della riforma

□ Il superamento del bicameralismo paritario

L'attuale sistema bicamerale ha prodotto processi decisionali lenti e spesso confusi, non adatti alla complessità e alla velocità della società contemporanea. 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 in molti casi per incrementare le fortune elettorali di singoli parlamentari.

Allo stesso tempo, i provvedimenti normativi adottati dal Parlamento sono spesso stati oggetto di applicazioni incoerenti e differenziate da parte delle autonomie locali, non essendoci un'efficace sede di raccordo tra il livello statale e quello locale.

Per risolvere queste criticità, 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.

Questo rafforza la stabilità del sistema e quindi la governabilità.

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. In questo modo si favorisce uno stretto raccordo tra Stato ed autonomie locali.

Infatti, il testo della riforma attribuisce al Senato:

- ✓ la funzione di rappresentanza degli enti territoriali e di raccordo tra Stato e 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.

La procedura bicamerale viene conservata solo in relazione ad alcune materie di rilevanza costituzionale o aventi un impatto sulle autonomie territoriali (leggi costituzionali, leggi sugli enti locali, leggi di ratifica dei trattati internazionali, ecc.).

Al Senato è inoltre attribuita la facoltà di svolgere attività conoscitive e di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame dell'altro ramo.

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.

□ Interventi sul processo legislativo

La riforma costituzionale contiene una serie di interventi volti a rendere il processo decisionale più fluido ed efficiente.

Come visto, solo alcune categorie di leggi, di contenuto particolarmente delicato, restano sottoposte all'approvazione di entrambe le Camere. Per tutte le altre, è prevista una **“passerella”, cioè il potere di richiamo**. Ogni disegno di legge, infatti, 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, accettandoli o respingendoli. Per alcune leggi sono previsti termini e procedimenti differenziati, ferma restando l'approvazione della Camera, a volte 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 alla riflessione e al dibattito politico.

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), che saranno tuttavia risolte nei regolamenti parlamentari e nella prassi.

Un elemento di maggiore problematicità riguarda il rapporto tra il Governo e il Senato, che su alcune leggi, anche comprese nel programma di governo o 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 una **corsia privilegiata**, ovvero il potere di chiedere 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 (istituto del voto a data certa).

Tale meccanismo dovrebbe ridurre l'utilizzo massiccio della decretazione d'urgenza, che tanta parte ha avuto nel determinare il disordine legislativo col quale le imprese sono chiamate a confrontarsi.

A questo proposito, ulteriori novità consistono nell'introduzione in Costituzione di alcuni **limiti ai contenuti dei decreti-legge** e alle possibili modifiche e integrazioni attuabili in sede di conversione in legge.

□ **La revisione del Titolo V**

La riforma interviene sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, che dal 2001 a oggi ha mostrato la sua debolezza. I problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V sono stati: l'incerta suddivisione delle competenze normative; un eccessivo protagonismo delle Regioni rispetto a temi che richiedono invece una visione alta a livello centrale; il mancato raccordo tra funzioni legislative e amministrative e il carente coordinamento con le autonomie locali.

Tutto ciò ha accentuato la conflittualità e il contenzioso davanti alla Corte Costituzionale. Sono stati più di 1500 i ricorsi tra Stato e Regioni negli ultimi 15 anni.

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

Altro caso è quello dell'energia, rispetto al quale gli iter autorizzativi frammentati e farraginosi hanno creato rilevanti ritardi nello sviluppo degli impianti e delle reti, e delle infrastrutture.

Ma anche il governo del territorio. 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, titolare della potestà sui principi, e ciò che spetta alle Regioni, titolari della potestà legislativa di dettaglio.

Nell'ultimo anno soltanto Confindustria ha ricevuto dal Sistema associativo la richiesta di promuovere presso il Governo l'impugnazione di quattro leggi regionali lesive degli interessi imprenditoriali e in contrasto con la legislazione statale (es. disciplina della proprietà delle cave, del servizio idrico, della perimetrazione delle aree riservate a parco naturale e perciò precluse a determinati insediamenti di natura produttiva).

La riforma costituzionale 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, che potrebbe rendere più omogeneo il tessuto normativo, affidando allo Stato la potestà legislativa sui temi comuni e di fondo di importanti settori.

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 più importante, che dovrebbe consentire l'intervento trasversale dello Stato, a tutela di interessi unitari di rilevanza nazionale.

Alle Regioni restano le competenze legislative nelle materie tradizionalmente proprie: territorio; servizi sociali; promozione dello sviluppo economico locale, ecc..

In ogni caso, l'impianto autonomistico delineato dall'art. 5 della Costituzione non viene messo in discussione, perché la riforma pone le premesse per un regionalismo collaborativo più maturo, di cui la Camera delle autonomie territoriali costituirà un tassello essenziale. Con la riforma, peraltro, non viene meno il principio di sussidiarietà, per cui la dimensione di un'amministrazione più vicina al cittadino rimarrà un cardine della Costituzione.

Va rilevato, inoltre, che il rafforzamento delle prerogative statali viene equilibrato da ulteriori **contrappesi**, che potrebbero aprire spazi inediti per le Regioni più virtuose.

In particolare, le Regioni possono ottenere maggiore autonomia legislativa in determinate materie (cd. **federalismo differenziato**, opzione già prevista 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, con la riforma, vengono accentrate in capo allo Stato per cui quello appena richiamato è un parziale temperamento, che però è sottoposto a precise condizioni: sul piano formale, 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.

□ Il riordino degli enti territoriali e l'efficientamento della finanza pubblica

La riforma interviene anche sul riordino degli enti territoriali e degli organismi pubblici, con un forte segnale di semplificazione e razionalizzazione.

In particolare, uno dei capisaldi della riforma è l'**eliminazione di Province e 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*".

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 è accertato il "**fallimento politico**", ovvero lo stato di grave dissesto finanziario. Questa misura, se efficacemente declinata, potrà assicurare presidi severi contro le note 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.