



**CONFINDUSTRIA**

**I Commissione Affari Costituzionali  
Senato**

**Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sull'esame in sede  
referente dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del  
Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione  
riguardante il CNEL**

**Audizione del Vice Presidente di Confindustria**

**Gaetano Maccaferri**

**Roma, 28 maggio 2014**

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di revisione costituzionale.

Sapete quanto il tema sia sentito da Confindustria.

Spesso si pensa che quella delle riforme istituzionali sia una questione astratta, vicina alle logiche e agli equilibri del potere politico, ma lontana dalla quotidianità di cittadini e imprese.

È una visione sbagliata.

Per dimostrarlo cito soltanto un dato: dal 1997 al 2007 il tasso di crescita dell'economia italiana è stato mediamente di quasi un punto percentuale inferiore a quello dell'insieme degli altri Paesi dell'area euro, con un divario cumulato del 9,4%.

Ben prima che esplodesse la profonda crisi di questi ultimi anni, l'Italia aveva quindi già accumulato un *gap* significativo nei confronti dei nostri vicini. E questo divario si spiega coi nostri ritardi rispetto ai processi strutturali di cambiamento.

Ciò spiega perché siamo convinti che solo attraverso le riforme sia possibile innalzare stabilmente il tasso di crescita del PIL sopra il 2% l'anno. Il Governo lo ha capito, visto che l'ultimo DEF quantifica in 2,4 punti di PIL gli effetti, nel 2018, delle riforme che intende realizzare.

E la prima, più importante, è proprio quella che riguarda l'architettura delle Istituzioni. L'urgenza di realizzarla non ammette ritardi e non tollera scarichi di responsabilità o calcoli di corto respiro.

Per questo Confindustria, nel solco di una tradizione che l'ha vista attrice responsabile dei grandi processi di cambiamento, ha presentato di recente un proprio *position paper* sulle riforme istituzionali, con precise proposte indirizzate a Governo e Parlamento.

Ho il piacere di lasciare questo documento agli atti della Commissione, sperando possa rappresentare un utile contributo al dibattito.

Rinvio alla lettura completa del *position paper* l'analisi delle singole proposte di Confindustria e mi limito in questa sede ad alcune riflessioni di carattere generale, anche alla luce del disegno di legge presentato dal Governo.

Per noi le priorità sono: razionalizzare e velocizzare il processo legislativo, ridurre i centri di decisione politico-amministrativa e renderne più efficiente l'azione, mettere a disposizione di chi fa impresa un quadro normativo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Riteniamo anzitutto che il superamento del bicameralismo perfetto rappresenti un passaggio obbligato per dare efficienza alla macchina dello Stato.

La dimensione globalizzata dei problemi richiede, oggi, decisioni rapide ed efficaci, condizioni che l'attuale assetto non sempre è in grado di garantire.

Pertanto, la strada da seguire è di differenziare le competenze e le funzioni delle due Camere con un Senato espressione dei territori, che sappia comporre le esigenze dell'unità con quelle dell'autonomia.

Non si tratta, come pure è stato detto e scritto, di cancellare il Senato, bensì di assegnare ad esso il ruolo che gli è proprio in uno Stato decentrato quale è il nostro.

È un progetto ambizioso, che rispetta l'autonomia delle Regioni e degli enti locali e, allo stesso tempo, prevede strumenti di raccordo tra interessi territoriali e interesse della Nazione.

Diversamente, il rischio di contrapposizioni e veti incrociati rimarrebbe sempre in agguato.

Nel nuovo contesto, il bicameralismo tradizionale dovrebbe riguardare le leggi costituzionali e quelle sul rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali. Per tutte le altre, la Camera dovrebbe avere la potestà di legiferare e il Senato quella di monitorare.

In proposito, particolare rilevanza assume il potere di "richiamo" attribuito al Senato. Va configurato in modo da evitare di prestare il fianco a posizioni rivendicative e particolaristiche. Allo

stesso modo, occorre evitare meccanismi, come la previsione sistematica di *quorum* rafforzati alla Camera, che determinerebbero in capo al Senato un diritto di veto sulle scelte della Camera. Riproponendo, nei fatti, le criticità dell'attuale sistema.

Per le imprese, la riforma del procedimento legislativo deve andare di pari passo a una profonda revisione del Titolo V.

L'esperienza di questi anni è stata segnata dalla mancanza di una visione strategica nazionale nella promozione di politiche di sviluppo. Ciò ha finito per rallentarle, provocando forti disomogeneità su questioni centrali per chi fa impresa e disorientando gli operatori economici, anche stranieri.

In proposito, vorrei segnalarvi la situazione paradossale degli Sportelli Unici per le attività produttive (SUAP), il cui funzionamento è compromesso dalla miriade di norme che regolano le attività imprenditoriali, diverse da Regione a Regione, se non addirittura da Comune a Comune.

Questo per dirvi che neppure le semplificazioni organizzative - come il SUAP - riescono a produrre risultati se, a monte, regna il disordine.

Il nuovo Titolo V deve essere allora il motore della riforma. Su questo non si può sbagliare.

Lo Stato deve riappropriarsi della competenza su materie strategiche per lo sviluppo, che richiedono una regolazione coordinata, una visione ampia e non posizioni atomistiche.

Faccio alcuni esempi: i livelli minimi di semplificazione e la disciplina del procedimento amministrativo; la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia; le grandi reti di trasporto; l'ambiente.

Sappiamo che le Regioni e gli enti locali possono avere un ruolo importante nella declinazione delle politiche industriali, ma questo deve avvenire nell'ambito di una cabina di regia nazionale.

Così da evitare che la prospettiva cooperativa degeneri, nei fatti, in una contrapposizione decisionale, che diluisce l'efficacia delle decisioni.

In questa direzione va anche la proposta di reintrodurre il principio dell'interesse nazionale, con la cosiddetta clausola di supremazia, che consenta l'intervento trasversale dello Stato a tutela di interessi unitari, nelle materie di competenza delle Regioni.

Ma al di là dei singoli punti, è necessario evitare che il dibattito sulla riforma del Titolo V si riduca a tirare la corda delle materie in una direzione anziché nell'altra. La distribuzione delle competenze non è un gioco di equilibri tra poteri che può essere deciso secondo strategie opportunistiche.

È invece il perno del disegno riformatore, da realizzare secondo valutazioni ancorate alla realtà e in vista di precisi obiettivi: fluidità dei processi decisionali, efficacia dell'azione legislativa, certezza delle regole.

Peraltro, non sarà sufficiente intervenire sul Titolo V se l'attuazione amministrativa rimarrà essa stessa inefficace.

Su questo versante, è urgente un riordino per evitare la stagnazione dei procedimenti e il continuo "rimballo" di responsabilità tra amministrazioni.

La priorità è una complessiva riorganizzazione degli enti territoriali.

Vanno abolite le Province, portando a termine il disegno che è stato avviato con la Legge Delrio, implementate le Città metropolitane e aggregati i Comuni più piccoli.

Questa riorganizzazione deve tendere a soluzioni omogenee sul territorio, assicurando l'efficiente allocazione delle funzioni amministrative fondamentali.

La Costituzione e, a valle, le norme attuative della Legge Delrio dovrebbero ridefinire numero e funzioni degli enti territoriali sulla base di parametri oggettivi, in modo da garantire a cittadini e imprese risposte in tempi ragionevoli.

Occorre poi ridurre drasticamente il perimetro pubblico.

Faccio un esempio su tutti: la proliferazione incontrollata delle società partecipate dalle PA. Dovevano essere lo strumento per dare efficienza all'organizzazione amministrativa, si sono risolte in una fonte di privilegio per interessi particolari. Un riordino non è più rinviabile.

E a proposito di perimetro pubblico, non voglio eludere il tema del CNEL.

Così come è oggi, il CNEL ha poca ragione di esistere.

La Costituzione gli attribuisce funzioni di rilievo, che però non hanno trovato riscontro nella realtà di oltre mezzo secolo di storia.

Pertanto, come ha evidenziato il Presidente Squinzi tempo fa, se si decide di abolirlo nell'ambito di una complessiva riorganizzazione della macchina statale, non sarà Confindustria a opporsi.

Infine, le riforme istituzionali devono essere l'occasione per predisporre presidi in grado di assicurare la salubrità delle finanze regionali e locali.

Il tema dell'autonomia finanziaria ci sta molto a cuore, perché sono spesso le imprese a pagare, in termini di incremento della pressione fiscale, il prezzo delle sue distorsioni.

Vanno allora imposti dei limiti alle degenerazioni.

Anzitutto rilanciando, anche in Costituzione, i punti cardine di un sistema federale: fabbisogni e costi standard. Poi, dando allo Stato la possibilità di intervenire per correggere prassi distorte.

Occorre affermare con chiarezza il principio di responsabilità degli Enti territoriali, puntando su strumenti come il fallimento politico, indispensabili per rendere effettivo il disegno federale.

Mi avvio a concludere.

Confindustria sostiene con determinazione la linea entro la quale si muove la proposta del Governo sulle riforme istituzionali.

È opportuno che il dibattito in Commissione sia ampio e approfondito, perché le soluzioni tecniche non sempre sono a portata di mano.

Quello che non si può accettare, però, è che ci si allontani dall'impostazione di principio su cui tutti finora si sono mostrati disponibili a convergere.

Possono cambiare i dettagli, non gli obiettivi di fondo.

Non sono perciò accettabili compromessi al ribasso, che finirebbero per annacquare gli aspetti più innovativi della riforma: utilizzare il confronto politico come grimaldello per affermare controproposte restauratrici rischia di far saltare il banco.

È in gioco il futuro del Paese e il benessere delle prossime generazioni.

Dobbiamo liberarci da contraddizioni antiche e recenti e da radicate pastoie istituzionali.

Lì, per riprendere le parole del Presidente della Repubblica, sta una significativa concausa della stagnazione, della perdita di capacità di crescere e di competere della nostra economia.

E allora non se ne può più discutere a vuoto, non ci si può più girare attorno.

Grazie per l'attenzione.



CONFINDUSTRIA

POSITION PAPER

# RIFORME ISTITUZIONALI

MARZO 2014

---



---

## INDICE

|  |      |    |
|--|------|----|
| PREMESSA .....   | pag. | 5  |
| BICAMERALISMO E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO .....                                 | »    | 7  |
| RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE (TITOLO V) .....                             | »    | 13 |
| FUNZIONI AMMINISTRATIVE .....  | »    | 17 |
| AUTONOMIA FINANZIARIA .....  | »    | 22 |
| ADDENDUM - LA BOZZA DI DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI ..... | »    | 25 |

## 1. PREMESSA

La riforma della nostra architettura istituzionale rappresenta un passaggio ineludibile per assicurare la tenuta del tessuto connettivo del Paese, fiaccato, da ultimo, dalla lunga e profonda recessione economica.

Le riforme istituzionali rappresentano il primo banco di prova di quello spirito costituente e di rinascita che Confindustria invoca da tempo e sul quale si gioca il futuro dell'intera Nazione.

Nel solco di una tradizione che l'ha vista attrice leale e responsabile dei processi di sviluppo economico e sociale, Confindustria vuole ancora una volta essere parte propositiva all'appuntamento storico delle riforme istituzionali.

Il presente *position paper* parte dall'assunto che il modello costituzionale attuale vada salvaguardato nei suoi fondamenti di principio e nei suoi valori ispiratori. In particolare, sotto il profilo organizzativo, consideriamo valori imm modificabili la dignità costituzionale assunta dalle autonomie e l'idea di un governo multilivello.

Tuttavia, la declinazione concreta di questo modello ha rivelato nel tempo criticità e sofferenze che ne minano la funzionalità. Si tratta di fattori inaccettabili per una democrazia moderna, che vuole essere protagonista nel mondo globale.

Il documento intende proporre, dunque, le correzioni di rotta che l'esperienza di questi anni suggerisce come necessarie e indifferibili, sul presupposto che un sistema istituzionale e amministrativo efficiente è la condizione essenziale per ottimizzare il quadro regolamentare e migliorare i rapporti tra Pubbliche Amministrazioni e imprese.

### A) OBIETTIVI

A giudizio di Confindustria, la riforma dell'architettura istituzionale deve consentire di superare i limiti dell'attuale sistema, col risultato di: **i) razionalizzare, velocizzare e semplificare il processo legislativo; ii) ridurre i centri di decisione politico-amministrativa e renderne più efficiente l'azione; iii) migliorare la qualità delle regole.**

Peraltro, l'efficientamento del sistema istituzionale e al procedimento legislativo deve tener conto dell'esigenza di assicurare un adeguato livello di democraticità del circuito decisionale e di tutelare le prerogative costituzionali delle autonomie.

Con questa consapevolezza, occorre però mutare la prospettiva di principio.

La **priorità è garantire il risultato**, ossia un sistema capace di generare decisioni virtuose, rapide, certe e stabili.



## B) STRUMENTI

Per assicurare il raggiungimento di questi obiettivi è opportuno, per un verso, rivedere l'**assetto parlamentare** e il **procedimento legislativo** e, per altro verso, razionalizzare il riparto di **competenze legislative di Stato e Regioni**.

Sotto il primo profilo, l'attuale disciplina reca con sé i limiti storici di un impianto defatigante, che si preoccupa più della forma che della sostanza, ossia della necessità di determinare in modo efficiente ed efficace la decisione legislativa (v., *infra*, paragrafo 2).

Il sistema di riparto di competenze legislative è, invece, frutto di un disegno più recente, sorto in un clima contingente di sfiducia per lo Stato centrale, che ha condotto a una riorganizzazione intrinsecamente contraddittoria e conflittuale (v., *infra*, paragrafo 3).

Il disordine istituzionale rischia di compromettere diritti fondamentali dei cittadini e frenare le potenzialità di settori strategici per lo sviluppo economico.

## C) AMBITI COMPLEMENTARI DI RIFORMA

In questo disegno riformatore è necessario tener conto di due ambiti correlati, che incidono profondamente sulla vita delle imprese.

Da un lato, non basta intervenire sulla potestà legislativa e sui suoi procedimenti se l'attuazione amministrativa è essa stessa inefficace. Occorre, dunque, rendere più razionale ed efficiente l'**allocazione delle funzioni amministrative**, dalle cui disfunzioni sorgono ostacoli al pieno e spedito esercizio delle attività imprenditoriali (v., *infra*, paragrafo 4).

Dall'altro, va recuperata la "**salubrità finanziaria**" delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, di Regioni ed Enti locali. Ciò deve avvenire attraverso un meccanismo che, senza sacrificare l'autonomia costituzionalmente garantita, fornisca strumenti efficaci e tempestivi di controllo e, a valle, preveda sanzioni adeguate. Così da tenere costantemente in ordine il complessivo sistema della finanza pubblica (v., *infra*, paragrafo 5).

## D) CERTEZZA E CELERITÀ DELLE RIFORME

Il processo di riforma della nostra architettura istituzionale deve seguire un *iter* rapido.

Infatti, il Paese ha bisogno di liberarsi da contraddizioni e inefficienze antiche e recenti, da radicate e ostruzionistiche pastoie istituzionali. Lì, per riprendere le parole del Presidente della Repubblica, risiede una significativa concausa della stagnazione, della perdita di capacità di crescere e di competere della nostra economia.

Non se ne può più discutere a vuoto. Non ci si può più girare attorno.

## 2. BICAMERALISMO E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Il bicameralismo rappresenta un modello di organizzazione dell'istituzione parlamentare molto diffuso nell'esperienza costituzionale. La forma bicamerale è ancora la più utilizzata nei Paesi industrializzati, al punto che la maggioranza della popolazione mondiale e la quota economicamente più avanzata vive in democrazie bicamerali.

Al bicameralismo, nelle sue diverse manifestazioni, vengono normalmente associati alcuni **effetti positivi**, tra cui il rafforzamento del controllo parlamentare contro eventuali degenerazioni autoritarie del Governo.

Viceversa, gli **effetti negativi** sono legati alla complicazione del processo legislativo, con il rischio di rallentamento e stallo del sistema. Tutto ciò si traduce, peraltro, in una scarsa qualità della regolamentazione.

Rispetto ai modelli bicamerali tradizionali, quello italiano di **bicameralismo perfetto** presenta caratteristiche tali da esasperarne i difetti.

Infatti, il nostro Parlamento è composto da due Camere, espressione dell'elettorato e dotate degli stessi poteri in posizione di assoluta parità. In particolare, il rapporto fiduciario e la funzione legislativa sono attribuite paritariamente e simmetricamente a entrambe.

7

### Lunghi i tempi di approvazione delle leggi con il bicameralismo perfetto

L'Italia è l'unico Paese al mondo che ha adottato un sistema di bicameralismo "perfetto". Quasi tutti gli altri Paesi distinguono compiti e definiscono regole di preminenza tra le due Camere nell'approvazione delle leggi. Nel mondo, 114 Paesi hanno un sistema parlamentare monocamerale e 79 un sistema bicamerale. In generale, hanno un sistema monocamerale i Paesi piccoli, le ex colonie, gli ex Paesi comunisti. Tra i Paesi con sistema bicamerale che hanno contemporaneamente più di 500 rappresentanti nella Camera bassa e più di 200 nella Camera alta figurano Egitto, India, Francia, Italia e Regno Unito.

Dall'anomalia del sistema italiano deriva la maggiore complessità del relativo processo decisionale. Pur in assenza di una banca dati sui tempi di approvazione delle leggi nei diversi Paesi, può dirsi che i tempi in Italia sono particolarmente lunghi. Infatti, il modello italiano prevede, tra l'altro, che un provvedimento venga approvato dopo almeno due letture ma, nella maggior parte dei casi, ne occorrono ulteriori.

In media, la tempistica per l'approvazione di una legge è stata la seguente: 193 giorni nella XVI legislatura; 127 giorni nella XV; 232 nella XIV; 321 nella XIII. Le leggi promosse dal Governo richiedono tempi più brevi rispetto a quelle di iniziativa popolare, parlamentare e regionale: nella



XVI legislatura, per diventare legge le prime hanno impiegato, in media, 116 giorni, mentre quelle di iniziativa parlamentare un tempo di quasi quattro volte superiore (vedi **Tabella A**).

TABELLA A

**LUNGI I TEMPI DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI**  
(Giorni, in media, richiesti per l'approvazione delle leggi e leggi approvate)

| Iniziativa    | XVI Legislatura |            | XV Legislatura  |            | XIV Legislatura |            | XIII Legislatura |            |
|---------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|------------------|------------|
|               | Leggi approvate | Giorni     | Leggi approvate | Giorni     | Leggi approvate | Giorni     | Leggi approvate  | Giorni     |
| Parlamentare  | 91              | 442        | 13              | 183        | 147             | 505        | 201              | 494        |
| Governativa   | 298             | 116        | 99              | 120        | 539             | 158        | 704              | 271        |
| Regionale     | 2               | 400        |                 |            |                 |            |                  |            |
| Popolare      |                 |            |                 |            |                 |            | 1                | 709        |
| <b>Totale</b> | <b>391</b>      | <b>193</b> | <b>112</b>      | <b>127</b> | <b>686</b>      | <b>232</b> | <b>906</b>       | <b>321</b> |

Fonte: elaborazioni CSC su dati Senato della Repubblica.

Nella XVI legislatura, su 391 leggi approvate, 301 hanno richiesto due sole letture e le altre 90 sono state approvate dopo 3, 4 o più letture (**Tabella B**). Se dalle 391 leggi approvate si escludono le leggi di ratifica di trattati internazionali (che generalmente richiedono tempi più brevi) e le leggi costituzionali (che prevedono costituzionalmente 4 letture), il 69,4% delle leggi ha avuto bisogno di due sole letture, mentre il restante 30,6% di un numero maggiore di passaggi. 10 leggi su 245 hanno richiesto quattro o più letture.

TABELLA B

**IL BICAMERALISMO PERFETTO RICHIEDE PIÙ PASSAGGI PARLAMENTARI**  
(Numero complessivo di letture nella XVI legislatura)

|                      | DDL divenuti legge | di cui: DDL di ratifica | di cui: DDL Costituzionali | di cui: decreti-legge | DDL divenuti legge esclusi DDL Costituzionali e di ratifica |                   |
|----------------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|-----------------------|---|-------------------|
|                      |                    |                         |                            |                       | (Numero)  | (In % del totale) |
| Con più di 4 letture | 3                  | 1                       |                            |                       | 2   | 0,8               |
| Con 4 letture        | 12                 |                         | 4                          |                       | 8   | 3,3               |
| Con 3 letture        | 75                 | 10                      |                            | 24                    | 65  | 26,5              |
| Con 2 letture        | 301                | 131                     |                            | 82                    | 170   | 69,4              |
| <b>Totale</b>        | <b>391</b>         | <b>142</b>              | <b>4</b>                   | <b>106</b>            | <b>245</b>  | <b>100,0</b>      |

Fonte: elaborazioni CSC su dati Senato della Repubblica

I passaggi parlamentari successivi ai primi due necessari sono tutt'altro che brevi (**Tabella C**). Molto spesso, quando si riscontra una particolare difficoltà a definire un testo condiviso, le ultime

letture prima dell'approvazione si protraggono per un tempo superiore rispetto a quelle precedenti. Nella XVI legislatura, con esclusivo riferimento alle leggi di iniziativa governativa (esclusi i DDL costituzionali, quelli di bilancio e i collegati, che hanno tempi e procedure particolari), quelle ordinarie hanno richiesto fino a 7 letture e la sola sesta lettura ha richiesto, in media, 107 giorni. Per ciascuna lettura riguardante una legge ordinaria, sono stati necessari, in media, oltre 60 giorni, mentre nel caso della conversione di un decreto legge, che obbliga il Parlamento a tempi più brevi, si è registrata una media di 11 giorni.

TABELLA C

**I PASSAGGI PARLAMENTARI ALLUNGANO I TEMPI DELLE DECISIONI LEGISLATIVE**  
(Giorni, in media, richiesti per i passaggi parlamentari tra le Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa divenuti legge)

| Natura           | XIV Legislatura |                | XV Legislatura |                | XVI Legislatura |                |
|------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
|                  | Ordinaria       | Conversione DL | Ordinaria      | Conversione DL | Ordinaria       | Conversione DL |
| 1 lettura Camera | 112             | 20             | 86             | 15             | 53              | 22             |
| 1 lettura Senato | 78              | 22             | 67             | 18             | 98              | 20             |
| 2 lettura Camera | 66              | 9              | 36             | 14             | 57              | 10             |
| 2 lettura Senato | 67              | 9              | 38             | 6              | 52              | 8              |
| 3 lettura Camera | 42              | 5              | 9              | 8              | 35              | 3              |
| 3 lettura Senato | 31              | 2              | 34             | 3              | 41              | 2              |
| 4 lettura Camera | 71              | 4              |                |                | 127             |                |
| 4 lettura Senato | 101             | 1              |                |                | 131             |                |
| 5 lettura Camera | 37              | 1              |                |                | 20              |                |
| 5 lettura Senato |                 | 1              |                |                | 1               |                |
| 6 lettura Senato |                 |                |                |                | 107             |                |
| 7 lettura Camera |                 |                |                |                | 15              |                |

Fonte: elaborazioni CSC su dati Senato della Repubblica.

9

Per superare le criticità sopra evidenziate, è prevalsa nel dibattito odierno l'idea di introdurre una forma di **bicameralismo differenziato**, che attribuisca:

- al Senato della Repubblica la rappresentanza delle autonomie territoriali;
- alla Camera dei Deputati il rapporto fiduciario (accordare o revocare la fiducia al Governo) e l'indirizzo politico.

Questo nuovo riparto di competenze tra i due rami del Parlamento garantirebbe un'adeguata sede di raccordo e leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, contribuendo a superare la farraginosità dei processi decisionali.



## POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA

### A) Superamento del bicameralismo perfetto

Il **superamento del bicameralismo perfetto** è la pre-condizione per velocizzare il processo legislativo e migliorare la qualità della regolamentazione.

Come dimostrato dall'esperienza di altri ordinamenti, la presenza di una differenziazione di poteri e compiti tra i due rami del Parlamento rappresenta un elemento fisiologico per gli Stati federali o fortemente decentrati. Il nostro Paese rientra in quest'ultima categoria, specie a seguito degli interventi normativi adottati nell'ultimo ventennio (riforma del Titolo V della Costituzione, legge sui principi fondamentali concernenti il sistema di elezione degli organi regionali, legge sull'ordinamento degli Enti locali, leggi Bassanini, ecc.).

Pertanto, non sussistono più ragioni, anche sul piano istituzionale, per mantenere in vita un sistema a bicameralismo perfetto.

L'opzione più coerente con l'obiettivo di superare l'attuale assetto è rappresentata da un **Senato espressione delle autonomie territoriali**.

In questo modo si coinvolgerebbero le Regioni nel procedimento legislativo nazionale, attenuando la conflittualità derivante dell'attuale ripartizione della potestà legislativa. Tale intervento dovrebbe affiancarsi alla revisione del Titolo V e all'introduzione di una clausola di chiusura basata sull'interesse nazionale (v., *infra*, paragrafo 3).

Pertanto, la presenza di un Senato delle autonomie consentirebbe di avere a livello centrale un'adeguata rappresentazione degli interessi regionali e locali. Si tratta di un fattore decisivo per le imprese, per le quali è prioritario disporre di un quadro normativo omogeneo su tutto il territorio.

In questo nuovo contesto istituzionale, il bicameralismo tradizionale andrebbe limitato alle leggi costituzionali e a quelle che riguardano l'ordinamento e le funzioni di Regioni e autonomie locali e i rapporti tra queste e lo Stato (perequazione delle risorse finanziarie, funzioni fondamentali, livello essenziale dei diritti e delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, ecc.).

Per tutte le altre leggi, la Camera dovrebbe avere la potestà di legiferare e il Senato la funzione più circoscritta di monitoraggio e controllo.

Il nuovo assetto giustificerebbe l'attribuzione al Senato del **potere di richiamo motivato**, ossia la potestà di intervenire nel merito dei disegni di legge all'esame della Camera.

Il potere di richiamo dovrebbe però essere configurato come una misura di temperamento e non come un espediente per ripristinare in modo surrettizio il bicameralismo perfetto, con tutte le sue storture. In ogni caso, l'ultima parola dovrebbe spettare alla Camera, entro termini certi e perentori.

Proprio per evitare il rischio di un ritorno per vie traverse al bicameralismo perfetto, il *quorum* previsto da alcune recenti proposte per consentire **l'attivazione del richiamo** da parte del Senato (2/5 dei senatori appartenenti ad almeno 4 Regioni, ovvero 1/3 dei senatori nel recente schema di DDL governativo), risulta troppo basso e rischia di trasformare questo strumento in un fattore di sistematico rallentamento, se non addirittura di veto rispetto alle scelte legislative della Camera.

Infine, il Senato andrebbe coinvolto allorché lo Stato intenda **avvalersi della clausola dell'interesse nazionale**, per avocare a sé l'esercizio della funzione legislativa. Clausola che dovrà rappresentare uno dei tratti qualificanti della riforma del Titolo V della Costituzione (v. *infra* par. 3).

*B) Semplificazione del procedimento legislativo e qualità della regole*

L'altro fronte su cui è necessario intervenire è il **flusso della legislazione**, che si è molto intensificato nell'ultimo decennio. Esso rappresenta una dinamica innaturale per una democrazia moderna.

Bisogna arginare, anzitutto, il fenomeno dell'**abuso dei decreti-legge**, che rappresenta oggi la risposta impropria alla farraginosità del procedimento legislativo ordinario.

Al riguardo, andrebbe integrata l'attuale previsione costituzionale per introdurre un argine, che limiti in modo più puntuale l'adozione dei decreti leggi a casi di effettiva necessità e urgenza.

Occorre poi contenere la proliferazione di emendamenti estranei all'oggetto e alla finalità dei singoli provvedimenti.

In proposito, il necessario corollario del processo di riforma costituzionale è la **modifica dei regolamenti parlamentari**. Alcuni accorgimenti procedurali potrebbero essere i seguenti: l'introduzione di un rigoroso contingentamento dei tempi; l'indicazione da inserire o rafforzare del numero massimo di emendamenti ammessi al voto; la riduzione massiccia degli emendamenti da votare sui disegni di legge di bilancio e di delegazione europea; il divieto di maxi-emendamenti in Commissione e in Aula; la previsione di adeguate limitazioni per gli emendamenti "fuori sacco". A quest'ultimo riguardo, si dovrebbero disciplinare, anche con l'ausilio di apposite linee guida, i casi di ammissibilità e proponibilità degli emendamenti (es., coerenza con l'oggetto del disegno di legge, previsione della copertura finanziaria), affiancandovi un rigoroso vaglio da parte degli organi parlamentari, ancorato a criteri oggettivi e predeterminati.

A fronte di queste modifiche procedurali, sarebbe inoltre necessario attribuire al Presidente del Consiglio la facoltà di richiedere l'esame, in via prioritaria, dei **disegni di legge direttamente connessi all'attuazione del programma di Governo**.

Il riordino del procedimento legislativo, anche alla luce dell'eliminazione del bicameralismo perfetto e delle sue vie di fuga, contribuirebbe a riportare il quadro istituzionale alla normalità. Laddove per normalità si intende il ritorno a una piena legittimazione e responsabilità del Governo e del Presidente del Consiglio nell'attuazione delle politiche pubbliche e, più in generale, il ritorno a una demarcazione più equilibrata dei poteri e delle prerogative istituzionali.

Al di là delle procedure, la qualità della legislazione dipende sia dal rilancio di tecniche legislative già previste nell'ordinamento, ma fino ad oggi rimaste sulla carta, sia dal nuovo ruolo del Senato.

Sul primo versante, la regolazione dovrebbe essere preceduta da una analisi attenta dei suoi possibili effetti e, dunque, della sua opportunità. Ogni legge ha un costo per i destinatari e questo costo è misurabile. Prima di adottare un provvedimento, servono valutazioni che ne misurino l'impatto, perché una norma di legge è inutile, finanche dannosa, se i benefici che produce sono inferiori ai costi della





sua applicazione.

In questa ottica, andrebbe costituzionalizzato il **divieto di gold plating**, superando così la prassi, tutta italiana, di aggiungere disposizioni e oneri ulteriori e spesso inutili in occasione del recepimento del diritto europeo.

Inoltre, le riforme istituzionali dovrebbero essere l'occasione per conferire finalmente una dignità superiore al diritto codificato. In particolare, sarebbe opportuno prevedere che i codici di settore (es., ambiente, beni culturali, contratti pubblici) possano essere modificati soltanto a opera di interventi legislativi organici e non anche mediante singoli provvedimenti slegati tra loro, che stravolgono le normative di settore e finiscono per rendere illeggibili e poco funzionali discipline cruciali per l'attività d'impresa. Si scongiurerebbe così la sistematica integrazione e modificazione dei codici da parte della legislazione ordinaria.

Sul secondo versante, il "nuovo" Senato dovrebbe diventare un organo chiave per deflazionare la contrapposizione tra Stato e Regioni e **vigilare sulla qualità della legislazione**.

In particolare, il Senato dovrebbe essere organo trainante per la manutenzione delle leggi, monitorando le politiche pubbliche ed elaborando proposte di semplificazione e leggi-delega per la formazione di testi unici, visto l'ormai consueto intreccio di norme di fonte europea, statale e regionale.

Infine, nella nuova configurazione, il Senato dovrebbe porre tra le sue priorità istituzionali quella di favorire l'omogeneità delle discipline di settore. Si pensi alla materia fiscale, dove fino a oggi il moltiplicarsi delle imposte locali ha portato, tra gli altri effetti, al proliferare di regole applicative diverse tra singoli Comuni o Regioni (date di scadenza, numero di rate, modelli di pagamento, ecc.), con l'effetto di aggravare la complessità del sistema fiscale, piuttosto che di ridimensionarlo e semplificarlo.

### 3. RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE (TITOLO V)

I problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V della Costituzione sono costituiti **dall'incerto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni** e dal **mancato raccordo tra funzioni legislative e amministrative**.

La concreta applicazione della riforma del Titolo V approvata nel 2001 ha messo in luce la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie originariamente attribuite alla legislazione concorrente, per le quali emerge invece l'esigenza di una disciplina e di una gestione uniforme a livello nazionale.

Tra queste, si registra un consenso pressoché unanime su: "grandi reti di trasporto e di navigazione"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "ordinamento della Comunicazione"; "programmazione della strategia nazionale del turismo".

Per quanto riguarda le restanti materie, si riscontrano posizioni differenti in ordine al mantenimento della competenza concorrente: per alcuni dovrebbe essere superata in radice, per altri invece andrebbe semplicemente circoscritta a particolari materie che sembrano richiedere un ineludibile intervento di dettaglio del legislatore regionale (ad esempio, la materia "governo del territorio").

#### **Riforma confusa, impennata del contenzioso costituzionale**

L'incerto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni realizzato dalla riforma del 2001 ha innalzato la conflittualità istituzionale, come dimostra il numero dei giudizi di legittimità promossi presso la Corte Costituzionale dal 2001. L'effetto è l'incertezza del quadro normativo per cittadini e imprese, in quanto le leggi statali e regionali, in caso di ricorso, possono rimanere sospese anche per molto tempo.

Un indicatore del contenzioso esistente è rappresentato dai giudizi di legittimità sollevati, in via principale, da Stato e Regioni/Province autonome di Trento e Bolzano avverso le leggi, rispettivamente, della Regione e dello Stato (o di altra Regione). Il numero di tali giudizi è cresciuto sistematicamente, e in misura notevole rispetto al passato, tra il 2000 e il 2005. Nel periodo 2006-2008 si è registrata un'attenuazione del contenzioso - rimasto comunque a livelli superiori a quelli pre-riforma - che è poi riesploso dal 2009, raggiungendo nel 2012 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) il livello più elevato dal 2000.

Ne è derivato, tra il 2000 e il 2012, uno spostamento dell'attività della Corte verso i conflitti tra Stato e Regioni che, nel 2012, sono diventati prevalenti (47,46% delle decisioni prese dalla Corte) rispetto ai giudizi in via incidentale (pari al 44,62% delle decisioni prese).



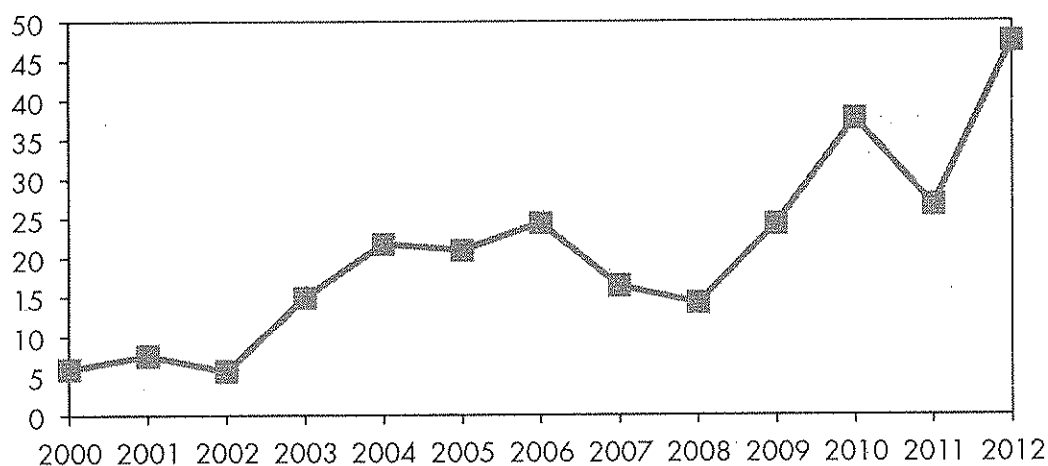
Negli anni successivi alla modifica del Titolo V, l'accentuata conflittualità è derivata, in particolare, da incertezze interpretative e mancanza di uno sviluppo effettivo, coerente e sistematico della riforma.

Dal 2009, il contenzioso tra lo Stato e le Regioni ha subito un'impennata a causa dei contrasti sulle misure di austerità adottate dal Governo che, infatti, dal 2010 ha assunto più spesso il ruolo di ricorrente, in controtendenza rispetto al passato. La maggior parte del contenzioso è stata proposta per violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e, più in generale, delle norme di carattere finanziario e tributario. Ciò anche in conseguenza di specifiche situazioni di disavanzo nel settore sanitario, che hanno spinto le otto regioni interessate a violare alcuni vincoli previsti dai piani di rientro. Tra le altre questioni di legittimità costituzionale avanzate, si registrano quelle in materia di: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; contrasto con i principi comunitari e statali; tutela della concorrenza.

Ciò dimostra che non è stato sufficiente l'impegno profuso, soprattutto dallo Stato, nel tentativo di raffreddare la conflittualità. In particolare, il Dipartimento per gli affari regionali preposto all'esame di legittimità costituzionale della legislazione regionale, svolge da anni un'intensa attività di mediazione che ha prodotto importanti risultati. Infatti, nei giudizi in via principale dal 2006 al 2011, la media delle ordinanze dichiarative della cessazione della materia del contendere o dell'estinzione del processo è stata di circa il 20% del totale delle sentenze e delle ordinanze emesse dalla Corte nei giudizi in via principale.

#### COMPETENZE POCO CHIARE, CONFLITTUALITÀ ALLE STELLE

(Giudizi di legittimità in via principale in % del totale dei giudizi della Corte Costituzionale)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Corte Costituzionale.

## POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA

L'attuale configurazione del Titolo V, oltre a determinare un elevato contenzioso costituzionale, contribuisce a rendere incerto il quadro normativo in cui operano le imprese e paralizza il cammino delle riforme necessarie per ammodernare il Paese.

Essa è il sintomo di un sistema irrazionale basato su confini incerti, entro il quale hanno proliferato comportamenti rivendicativi volti spesso a conservare, in modo aprioristico, fette di potestà, piuttosto che contribuire alla definizione di efficaci politiche multilivello.

Ma soprattutto, il sistema ha sofferto l'assenza di principi di chiusura volti a rendere più flessibile il riparto di competenze legislative in nome dell'**interesse nazionale**. Infatti, la riforma del Titolo V del 2001 ha espunto qualsiasi riferimento a tale principio, creando una conflittualità di difficile composizione tra Stato e Regioni.

Inoltre, in alcune materie strategiche, come ad esempio le infrastrutture e il turismo, l'assenza di una clausola di salvaguardia a tutela dell'interesse nazionale ha determinato una frammentazione dannosa delle politiche pubbliche, a scapito di una visione di ampio respiro.

Per superare queste criticità è necessaria una riscrittura dell'art. 117 della Costituzione, nel rispetto di alcuni criteri:

- a) **Ampliare il novero delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato**, ricomprendendovi: i procedimenti amministrativi; i livelli minimi di semplificazione; il lavoro pubblico; i principi generali dell'ordinamento degli Enti locali; i porti e gli aeroporti; le infrastrutture; le comunicazioni e l'energia; la salute e sicurezza sul lavoro; la programmazione della strategia nazionale del turismo. Materie, queste, che richiedono una regolazione unitaria e una visione ampia, piuttosto che posizioni atomistiche. L'ampliamento dei mercati e la concorrenza su scala globale impongono standard uniformi, anche di tipo regolamentare, per attrarre investimenti e consentire alle imprese italiane di essere più competitive nel confronto internazionale.
- b) **Mantenere una competenza concorrente** tra Stato e Regioni su un numero circoscritto di materie, rendendo più incisivo il ruolo delle c.d. leggi-cornice, con cui vengono definiti i principi fondamentali entro cui deve muoversi la legislazione regionale. Ci sono materie che si prestano a una regolazione concorrente delle Regioni (si pensi al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali). In questi casi, tuttavia, considerata l'esigenza di un minimo di unitarietà nella disciplina di materie cruciali per la vita di cittadini e imprese, le prerogative regionali dovrebbero essere bilanciate dalla previsione di principi certi e stabili a livello statale. Dovrebbe cioè essere chiaro che spetta allo Stato disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica, stabilendo un termine per l'adeguamento della legislazione regionale, nonché stringenti meccanismi di verifica della coerenza di quest'ultima rispetto alla legge statale. Tale controllo, nell'ambito della nuova architettura costituzionale, potrebbe essere attribuito al Senato delle autonomie.
- c) **Reintrodurre il principio dell'interesse nazionale**, che consenta l'intervento trasversale dello Stato, a tutela di interessi unitari rilevanti su scala nazionale, nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva delle Regioni. In sostanza, il criterio di ripartizione delle competenze legi-



slative tra Stato e Regioni dovrebbe essere considerato flessibile e indicativo dei possibili settori di intervento delle Regioni, la cui concreta operatività andrebbe stabilita sulla base della dimensione - nazionale o territoriale - dell'interesse sotteso. Peraltro, la reintroduzione di questo principio assumerebbe un significato diverso rispetto al passato, in quanto la presenza di un Senato delle autonomie potrà favorire una maggiore cooperazione nella distribuzione effettiva, oltretutto nell'esercizio, delle attribuzioni legislative.

- d) **Valorizzare la componente virtuosa del principio di "leale collaborazione"**, per risolvere i problemi di interferenza, frizione e coordinamento tra i vari livelli di governo. Tale principio non deve essere, come spesso è accaduto in passato, un grimaldello per opporre veti all'efficace dispiegamento di decisioni importanti per l'interesse nazionale. Il ricorso al giudice costituzionale dovrebbe rappresentare l'*extrema ratio*, cioè essere limitato solo ai casi di effettive situazioni di stallo tra enti, non altrimenti componibili. Su questi aspetti, peraltro, più che un mutamento giuridico dell'esistente, sarebbe necessario un approccio "culturale" più collaborativo e una visione istituzionale dei problemi del Paese.
- e) **Favorire una migliore governance della politica industriale**, attraverso due percorsi paralleli. Da un lato, è necessaria una delimitazione precisa e funzionale delle competenze legislative su materie che rappresentano il cuore delle politiche industriali (governo del territorio, infrastrutture, ricerca scientifica, ecc.). Dall'altro, occorre che il concreto riparto di competenze avvenga in modo da garantire allo Stato una cabina di regia e una strategia unitaria per il Paese sui fattori determinanti per lo sviluppo industriale, tra cui va annoverato anche il commercio con l'estero, inclusi gli strumenti per la promozione e lo sviluppo degli scambi, leve essenziali per la valorizzazione del *Made in Italy*.

In questo contesto, si ritiene che la regolamentazione delle fiere internazionali debba essere definita nel contesto di una cabina di regia che detti linee unitarie di comportamento per un'efficace politica di commercio estero.

Sempre a proposito della politica industriale, l'esperienza insegna che la rigida ripartizione delle materie di regolazione non tiene conto di tutti quei casi in cui l'intervento legislativo statale, benché incidente su ambiti di interesse regionale, risulti necessario per esprimere *policy* unitarie. È fondamentale, quindi, restituire allo Stato la competenza ad adottare provvedimenti normativi in grado di realizzare gli obiettivi indicati a livello europeo.

In questo contesto, le Regioni manterrebbero comunque un ruolo chiave nello sviluppo delle politiche industriali, compartecipando alla loro definizione e attuazione. Questa prospettiva cooperativa non deve però degenerare, nei fatti, in una contrapposizione decisionale, che indebolisce l'efficacia delle politiche pubbliche.

## 4. FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Il testo costituzionale precedente alla riforma del 2001 conteneva il principio del parallelismo fra potestà legislativa e funzioni amministrative, secondo cui il soggetto titolare della competenza legislativa in una determinata materia aveva la potestà amministrativa rispetto alla stessa.

Nel 2001 tale parallelismo è stato abbandonato in favore di una distinzione che vede la competenza legislativa distribuita attraverso gli elenchi dell'art. 117, mentre le funzioni amministrative, disciplinate dall'art. 118, sono ripartite con una clausola generale (*"le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni"*), resa flessibile dall'individuazione delle condizioni di deroga (*"salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"*).

Si tratta del **principio di sussidiarietà verticale**, secondo cui la generalità delle funzioni è attribuita al livello di governo più vicino al cittadino (Comune). Solo quelle per le quali è necessario un esercizio unitario, che supera la dimensione comunale, possono essere assegnate ai livelli di governo via via più elevati. Pertanto, le funzioni amministrative vengono allocate tra gli enti territoriali secondo il criterio della dimensione degli interessi (locale, regionale o nazionale).

Tuttavia, l'art. 118 in concreto non è attuato in modo corretto e omogeneo e, peraltro, la richiamata disarticolazione tra funzioni legislative e amministrative ha prodotto esiti insoddisfacenti.

17

### POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA

Come anticipato, la riorganizzazione delle competenze legislative non sarà sufficiente a ridare efficienza alla PA se non si interverrà in modo incisivo sulla frammentazione del sistema.

La nostra macchina amministrativa è elefantiaca e le competenze polverizzate in un assetto organizzativo ormai fuori controllo. L'effetto è di una costante sovrapposizione di ruoli e competenze, che finisce per moltiplicare all'infinito i passaggi, ritardando il momento della decisione.

Il dibattito in corso non ha affrontato in modo compiuto il tema della riduzione dei livelli di governo, da realizzare anche attraverso una corretta riallocazione delle funzioni amministrative.

Al riguardo, già nel *"Progetto di Confindustria per l'Italia"* sono state indicate diverse proposte di riorganizzazione della PA, che fanno leva sulla **riduzione del numero delle amministrazioni in base al principio dell'unicità delle funzioni amministrative**.

Questo processo deve comunque rispondere a uno schema coerente, che:

- scongiuri il rischio di modelli "ibridi" o comunque inattuabili, come già avvenuto in passato;
- consenta l'adozione di decisioni tempestive, evitando il continuo "rimpallo" di responsabilità tra amministrazioni e la stagnazione dei procedimenti più complessi per l'attività delle imprese;



- riduca drasticamente il numero di enti, società e altri soggetti strumentali a vario titolo costituiti da Regioni ed Enti locali, che spesso duplicano le funzioni e costituiscono fonti di sprechi e di fenomeni corruttivi.

A quest'ultimo riguardo, solo una responsabile presa di coscienza al livello più alto della discussione politico-istituzionale può consentire di conseguire risultati concreti in ordine alla riduzione del perimetro pubblico. È necessaria, in quella sede, una riflessione particolare sulla proliferazione incontrollata delle **società pubbliche**: dovevano essere lo strumento per dare efficienza all'organizzazione delle funzioni amministrative, ma si sono risolte in un'eterogenesi dei fini. Ormai, sono solo la fonte di privilegio per favorire interessi particolari a discapito dell'interesse generale.

### **Molto costose le società partecipate**

La banca dati CONSOC, istituita presso il Ministero per la PA e la Semplificazione, indica che nel 2012 erano 39.997 le partecipazioni possedute da amministrazioni pubbliche in 7.712 organismi esterni. L'onere complessivo sostenuto dalle PA per il mantenimento di questi organismi è stato pari complessivamente a 22,7 miliardi di euro, circa l'1,4% del PIL. Queste cifre evidenziano l'anomalia del fenomeno: tali organismi, infatti, sono spesso nati a livello locale per aggirare i vincoli di finanza pubblica (in particolare il patto di stabilità interno) e per mantenere il consenso politico attraverso l'elargizione di posti di lavoro.

In linea generale, il versamento di tali somme nelle casse degli organismi partecipati dipende da: contratti di servizio; spese per acquisire quote societarie, per coprire perdite ovvero per aumentare il capitale; crediti concessi; altri trasferimenti correnti e in conto capitale. L'ammontare degli oneri complessivi a carico delle PA è molto più rilevante del risultato di bilancio - che può essere in utile o in perdita - e rappresenta il vero costo di tali organismi per la collettività.

Per verificarne l'ambito operativo, sono stati incrociati i dati della banca dati CONSOC - che riporta le società partecipate da tutte le PA, la quota di partecipazione, la PA partecipante e l'onere a carico di quest'ultima - con quelli della banca dati AIDA, in modo tale da associare alle partecipate i rispettivi bilanci e codici ATECO. Esclusi gli organismi non presenti nella banca dati AIDA, questo sistema ha consentito di esaminare 5.056 organismi partecipati su un totale di 7.712 (pari al 65,6% degli organismi registrati nella banca dati CONSOC).

I dati mostrano che quasi i due terzi degli organismi esaminati (2.481 su 5.056) non svolgono attività di interesse generale pur assorbendo nel 2012 il 49,1% degli oneri sostenuti dalle PA: 8,1 miliardi sui 15,4 erogati ai soli organismi per cui è stato possibile ottenere il codice ATECO (**Tabella A**).

Se si ipotizza che, anche per gli organismi riportati nella banca dati CONSOC di cui non è stato possibile ricostruire il codice ATECO, il 52,8% degli oneri venga erogato a quelli che non producono servizi di interesse generale, il risparmio potrebbe essere quantificato in circa 12 miliardi, azzerando i trasferimenti di risorse verso organismi che non svolgono servizi pubblici.

Peraltro, si tratta di una stima che potrebbe essere per difetto, in quanto la banca dati CONSOC non riporta tutti gli organismi partecipati dalle PA. Infatti, con riferimento ai Comuni, la rilevazione del 2012 copre il 65% dell'universo, poiché il 35% di essi non ha comunicato gli organismi cui partecipa.

Su un piano più generale, considerando anche gli organismi che producono servizi di interesse generale, oltre un terzo delle partecipate ha registrato perdite nel 2012 e ciò ha comportato per la PA un onere stimabile in circa 4 miliardi. Il 7% degli organismi partecipati ha registrato consecutivamente perdite negli ultimi tre anni, con un onere a carico del bilancio pubblico che è stato pari a circa 1,8 miliardi.

Sono numeri straordinari che il Paese non può permettersi.

TABELLA A

TROPPI GLI ORGANISMI CHE NON PRODUCONO SERVIZI PUBBLICI  
(Anno 2012)

|                                       | Organismi che producono servizi pubblici                   |                    | Organismi che non producono servizi pubblici               |                    |
|---------------------------------------|--|--------------------|--|--------------------|
|                                       | Onere complessivo a carico delle PA partecipanti (milioni) | Numero partecipate | Onere complessivo a carico delle PA partecipanti (milioni) | Numero partecipate |
| Totale*                               | 7.258  | 2.575              | 8.111  | 2.481              |
| Per memoria: totale banca dati CONSOC | Onere complessivo a carico delle PA partecipanti (milioni) |                    | Numero partecipate   |                    |
|                                       | 22.722   |                    | 7.712  |                    |

\*Il totale si riferisce ai soli organismi ai quali è stato possibile associare il codice ATECO (4.864 su 7.712).  
Fonte: elaborazioni CSC su dati CONSOC e AIDA.

19

Quanto invece alla riorganizzazione degli enti pubblici tradizionali, le priorità sono l'**abolizione delle Province, l'istituzione delle Città metropolitane** e la fissazione di una **soglia dimensionale minima di 5.000 abitanti per i Comuni**.

Rispetto a tali obiettivi, il quadro che emerge dal dibattito politico non rassicura.

In particolare, il 21 dicembre 2013 la Camera ha approvato, in prima lettura, il disegno di legge recante l'ordinamento di Città metropolitane, Province e unioni di Comuni (DDL Delrio).

Numerosi potrebbero essere i rischi per la nostra architettura istituzionale, se il provvedimento, concepito secondo principi in larga parte condivisibili, non verrà incanalato nel corso del dibattito parlamentare nel solco dell'effettiva semplificazione dei livelli di governo. Il primo è che le Province non siano abolite e che, anzi, vengano loro confermate importanti potestà di programmazione e pianifica-





zione. Inoltre, potrebbe verificarsi una parallela proliferazione delle Città metropolitane anche in contesti territoriali che non hanno le caratteristiche di conurbazione tali da suggerirne la necessità.

Esiti, questi ultimi, che sarebbero opposti a quelli auspicati e contrari all'intento originario della stessa iniziativa legislativa del Governo: non solo non verrebbero depotenziate le Province, ma verrebbero introdotte ulteriori complicazioni nell'organizzazione amministrativa sul territorio.

È urgente, dunque, affrontare nell'ambito della discussione sulle riforme istituzionali il tema dell'**abolizione delle Province** e, più in generale, della **riorganizzazione amministrativa** sul territorio e dell'efficiente allocazione delle **funzioni di area vasta**. Queste ultime ricomprendono, infatti, attività di primario interesse per la vita delle imprese, come la pianificazione territoriale e il controllo degli standard ambientali.

In questa ottica, non è sufficiente riproporre il tema dell'**abolizione delle Province** nella sua componente *destruens*. È indispensabile anche un'idea chiara sulla *pars construens*, perché da questo dipende l'autorevolezza complessiva della proposta di riforma.

Nei territori dove saranno costituite le Città metropolitane appare naturale che ad esse siano affidate le funzioni attualmente in capo alle Province. Queste ultime si aggiungeranno, dunque, a quelle proprie e tipiche della gestione delle grandi conurbazioni, tra cui la pianificazione territoriale, la regolazione dei servizi pubblici locali e la promozione dei servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale.

20

Per tutti gli altri casi nel dibattito in corso emergono posizioni disomogenee.

Da un lato, una soluzione potrebbe essere di riallocare le funzioni delle Province in capo alle unioni di Comuni.

Tale scelta presenta però alcune criticità, poiché l'unione è pensata e strutturata per gestire in forma associata funzioni dei Comuni e non quelle di area vasta, né tantomeno quelle di pianificazione e programmazione. Inoltre, l'attribuzione di funzioni di area vasta all'unione di Comuni finirebbe per esasperare le difformità interpretative e applicative che già oggi le imprese riscontrano nell'esercizio di tali competenze a livello provinciale.

Infine, si tratta di soluzioni non collaudate, che potrebbero non garantire lo svolgimento immediato, pieno ed efficace delle relative attività, anche nella fase di transizione.

L'altra soluzione, cioè quella di **attribuire le funzioni delle Province alle Regioni**, parrebbe dunque preferibile.

Per un verso, le Regioni già oggi svolgono funzioni di pianificazione e programmazione e, spesso, nello stesso ambito in cui operano le Province (si pensi alla pianificazione territoriale). Per altro verso, sarebbero le strutture più "organizzate" per far fronte ai compiti, anche di carattere tecnico, che erediterebbero dalle Province.

Inoltre, la Regione potrebbe garantire una maggiore uniformità interpretativa sul territorio e contribuire alla creazione di prassi più uniformi.

Anche in questo caso, comunque, si porrebbero difficoltà operative, atteso che l'organizzazione regionale andrebbe ridisegnata tenendo conto di una maggiore conoscenza e vicinanza che le stesse dovranno possedere rispetto ai singoli contesti territoriali.

Al riguardo, è necessario un disegno organizzativo che possa consentire alle Regioni di utilizzare le strutture e le risorse che fanno oggi capo alle Province, come strutture burocratiche decentrate delle prime, ossia come unità operative territoriali che possano fungere **da interfaccia locale per le imprese e i cittadini**.

In tal modo, al trasferimento della titolarità politica delle funzioni di area vasta alle Regioni non seguirebbero contraccolpi di ordine organizzativo.

Più in concreto, rimarrebbero solo **due livelli "istituzionali" principali: le Regioni e i Comuni**. Il livello istituzionale regionale dovrebbe poi essere articolato in livelli "gestionali e operativi" territoriali (uffici periferici o strutture di servizio), organizzati per aree territoriali.

Il modello proposto parte dall'idea che all'abolizione delle Province non debba seguire una diversa proliferazione di enti. Ciò sarà possibile distinguendo il livello politico-istituzionale (Regioni e Comuni) dagli uffici operativi sul territorio, questi ultimi al servizio della Regione, ma con natura meramente burocratica e non politico-istituzionale, a differenza delle attuali Province.

In definitiva, nel nuovo contesto istituzionale le Regioni avrebbero un ruolo ridefinito secondo un criterio di funzionalità. Da un lato, le attribuzioni legislative verrebbero razionalizzate epurandole da competenze improprie; dall'altro, verrebbe loro assegnata una maggiore vocazione amministrativa, con il vantaggio di una visione più integrata e omogenea delle decisioni strategiche sul territorio.

Tutto questo senza compromettere il ruolo centrale assegnato ai Comuni (e alle loro unioni) e alle nuove Città metropolitane, laddove costituite.

Al contrario, da una chiara delimitazione delle competenze dovrebbe derivare per questi enti un ruolo ancor più incisivo nella fornitura dei servizi amministrativi. Infatti, il livello di esercizio delle funzioni più prossimo a cittadini e imprese andrebbe riconosciuto in capo ai Comuni, principalmente sul fronte dei servizi alla persona e del *front office* (ad esempio, edilizia e urbanistica; anagrafe; servizi culturali sportivi e ricreativi), con la facoltà di gestione anche attraverso le relative unioni.

In ogni caso, il nuovo disegno dovrebbe tendere a **soluzioni omogenee** sul territorio nazionale, che assicurino la continuità efficiente delle funzioni amministrative fondamentali. La Costituzione e, a valle, la legge statale dovrebbero tracciarne gli elementi di base, a partire dalla *governance*.



## 5. AUTONOMIA FINANZIARIA

Nel ridisegnare gli assetti istituzionali non può essere elusa l'esigenza di una **migliore regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali**.

La finanza delle Regioni, delle Province e dei Comuni è stata oggetto negli ultimi anni di un processo riformatore volto ad attuare il cosiddetto **"federalismo fiscale"**. Le linee fondamentali sono state poste dalla legge delega n. 42/2009, in attuazione dell'art. 119 Cost., che ha rafforzato l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali.

Il modello delineato dall'art. 119 punta al passaggio da un sistema di finanza derivata, cioè basato sul trasferimento di risorse dallo Stato agli enti territoriali nel quadro della manovra di bilancio, a un sistema nel quale le entrate proprie di questi ultimi garantiscono la copertura delle funzioni.

Un passaggio cruciale del modello così delineato è costituito dai **livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale**. Il nuovo criterio di allocazione delle risorse è quello dei **fabbisogni e costi standard**, piuttosto che quello tradizionale della spesa storica di ciascun ente.

In ogni caso, anche la finanza degli enti territoriali è condizionata dai vincoli europei del Patto di Stabilità. Essi si traducono nel Patto di Stabilità interno, che è stato introdotto da tempo soprattutto al fine di sottoporre a controllo l'indebitamento netto degli enti territoriali.

### POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA

La regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali è un tema di assoluta priorità.

Il tema dell'autonomia finanziaria è particolarmente sensibile, dal momento che le imprese sono costrette a pagare, in termini di incremento della pressione fiscale, il prezzo delle sue degenerazioni. Peraltro, negli ultimi anni si è verificato il paradosso che, a fronte dell'incremento del prelievo fiscale locale (IMU, tassa sui servizi indivisibili, tasse di scopo, tassa di soggiorno, ecc.), non si è registrata alcuna diminuzione di quello nazionale.

Con l'introduzione dell'IMU gli immobili a uso produttivo hanno subito un incremento del prelievo pari a circa 1 miliardo di euro (30% in più rispetto all'ICI), dovuto al fatto che la quasi totalità dei Comuni italiani ha incrementato l'aliquota IMU applicabile agli immobili a uso produttivo fino al massimo consentito (10,6 per mille). Le responsabilità sono da attribuire anche allo Stato centrale, nel senso che si è registrata spesso un'asimmetria tra funzioni trasferite e corrispettive risorse assegnate.

Il tema centrale che si porrà in futuro, nell'ambito di un sistema pienamente multilivello, è la gestione responsabile dell'autonomia finanziaria.

Al riguardo, pur nella consapevolezza della protezione costituzionale del principio di autonomia, è **opportuno frapporre limiti a ogni forma di degenerazione**.

L'esperienza di questi anni ci consegna un quadro nel quale, spesso, l'autonomia è invocata non già a fondamento di prerogative virtuose, ma come via di fuga dalle responsabilità finanziarie. In particolare, le Regioni hanno spesso guardato con sfavore alle iniziative dello Stato volte a mettere in sicurezza la solidità finanziaria e a rispettare gli obblighi di finanza pubblica imposti dall'Unione europea e dall'emergenza economica.

Il disegno riformatore degli ultimi tempi appare in linea di principio condivisibile ed è auspicabile che venga rafforzato. In proposito, sono da valutare positivamente:

- le disposizioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012, che hanno assegnato alle **Regioni il ruolo di garanti dell'equilibrio di bilancio** a livello regionale, e che hanno attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato "l'armonizzazione dei bilanci pubblici";
- le misure volte a responsabilizzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, attraverso un **rigoroso sistema di sanzioni**, che sfocino anche in forme di "fallimento politico", vale a dire lo scioglimento e/o rimozione dei massimi organi politici rappresentativi e la loro successiva ineleggibilità.

Tuttavia, su quest'ultimo versante un recente intervento della Corte costituzionale ha rimosso i presidi sanzionatori con riferimento ai Consigli regionali e ai relativi Presidenti, con l'effetto, negativo, di annacquare in modo significativo l'efficacia del principio di responsabilità.

Al contrario, la finanza pubblica ha bisogno di rimedi di chiusura che ne garantiscano l'integrità. Se le Regioni e gli Enti locali non rispettano i vincoli imposti, non possono invocare il principio di autonomia per continuare a perpetuare prassi negative. L'autonomia deve essere uno strumento fisiologico per conseguire risultati ottimali, non una via di fuga patologica per proteggere condotte contrarie all'interesse nazionale.

Esistono, dunque, margini per un miglioramento del sistema.

Anzitutto, il percorso prefigurato dalla legge n. 42/2009 accusa ritardi inaccettabili che riguardano i punti cardine del sistema federale: i **fabbisogni e i costi standard**, che dovevano costituirne il perno, faticano a decollare. Si tratta di un passaggio che condiziona tutto il nuovo disegno federale e la sua inattuazione continua a creare situazioni di inefficienza e irresponsabilità.

Inoltre, appare utile una riflessione sul **"coordinamento della finanza pubblica"**, su come questo principio viene letto e se e come debba essere oggetto di revisione. Da questo punto di vista, andrebbe salvaguardata la possibilità per lo Stato di esercitare un ruolo molto più incisivo, intervenendo efficacemente per correggere prassi negative.

Occorre poi **rivedere la gestione della materia sanitaria**, che è stata la principale fonte delle crisi finanziarie regionali. In questo contesto, una possibile e inedita via d'uscita sarebbe di delineare un sistema in cui l'autonomia concessa alle Regioni si configuri come "condizionata e dinamica", vale a dire non un dogma intangibile, ma un premio da conquistare sul campo.

In altri termini, essa dovrebbe dipendere dalla capacità delle Regioni stesse di garantire i livelli gestionali, di trasparenza e qualità dei servizi sociosanitari determinati dallo Stato centrale. Funzionale a questo obiettivo è la necessità che le Regioni e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale assicurino una contabilità e sistemi di misurazione dell'*outcome* trasparenti, con dati omogenei e confrontabili.



In concreto, alle Regioni meno virtuose dovrebbe essere riconosciuto un grado inferiore di autonomia, per cui esse verrebbero affiancate dallo Stato o da altre Regioni più virtuose in un percorso di progressivo miglioramento delle *performance*.

Più in generale, è prioritario riproporre il tema della **responsabilità degli Enti territoriali**, sfruttando i margini che l'intervento della Corte ha lasciato al legislatore e riproponendo questa linea di indirizzo secondo procedure più compatibili con la Costituzione. Andrebbe assicurata dignità costituzionale al principio di responsabilità, integrando la disciplina vigente sui poteri dello Stato. In particolare, le norme sanzionatorie relative alla scorretta gestione della finanza pubblica, tra cui soprattutto il fallimento politico, costituiscono un valido punto di chiusura volto a rendere effettivo il disegno del federalismo fiscale.

Infine, andrebbe valutata l'introduzione in via generalizzata, se necessario dotandoli anche di una base costituzionale, dei **processi di commissariamento e pianificazione negoziata, volti a risolvere le emergenze finanziarie locali**. Da questo punto di vista, utili spunti potrebbero trarsi proprio dell'esperienza dei piani di rientro in materia sanitaria, emendandoli dei loro profili di criticità. Occorrerebbe muovere, ad esempio, da principi di indipendenza e terzietà dei Commissari, in quanto l'esperienza della legislazione sanitaria dimostra che invece quelli incaricati provengono dalla stessa Regione che ha prodotto il danno o, peggio, ne sono essi stessi i responsabili.

## ADDENDUM - LA BOZZA DI DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI

Nella riunione del 12 marzo 2014 il Consiglio dei Ministri ha esaminato la bozza di disegno di legge costituzionale *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”*.

Si tratta di un importante passo avanti nel processo di riforma delle Istituzioni. Il presente lavoro è stato realizzato prima che venisse diffusa la proposta governativa, per cui si riportano di seguito alcune prime considerazioni sui suoi principali contenuti.

In primo luogo, sono senz'altro condivisi i principi di fondo che ispirano la proposta del Governo: efficientamento del sistema istituzionale, semplificazione dell'assetto parlamentare e del procedimento legislativo; razionalizzazione del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. In particolare, tra gli aspetti più qualificanti si evidenziano:

- una complessiva **revisione del Titolo V** e la previsione di una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale;
- il **superamento del bicameralismo perfetto** e l'istituzione di un'Assemblea delle autonomie;
- l'**abolizione delle Province**.

25

Confindustria, pur riconoscendo l'esigenza di un ampio dibattito tra le forze politiche e sociali sul testo proposto dal Governo, auspica che esso si svolga proficuamente, con alto senso di responsabilità e con quella visione lungimirante che ogni riforma costituzionale richiede.

In questa ottica, pare necessario che, al di là delle opzioni tecniche adottate per conseguire obiettivi in larga parte condivisi, si superi l'annosa contrapposizione tra visioni centraliste e federaliste, concentrando tutti gli sforzi sulle reali esigenze del Paese e sulla necessità di superare l'attuale situazione di stallo.

Dovrebbe essere questo l'approccio con cui affrontare anzitutto il tema della **revisione del Titolo V**, che costituisce uno dei profili nevralgici della riforma.

La proposta del Governo è di riformare in profondità il riparto di competenze, per superare l'attuale *“policentrismo anarchico”*, in cui l'intrecciarsi dei diversi livelli decisionali duplica o triplica le responsabilità su una stessa materia.

Come evidenziato nel *position paper*, una revisione complessiva dell'attuale Titolo V è prioritaria e dovrebbe tendere, per un verso, a riattribuire allo Stato materie strategiche per lo sviluppo economico e, per l'altro, a garantire la praticabilità di una *policy* industriale unitaria. Infatti, appare essenziale definire, a livello centrale, gli indirizzi strategici della politica industriale, anche per costruire un quadro unitario di riferimento nell'ottica della promozione e dello sviluppo delle attività produttive sui territori.



Sul tema, occorre però evitare di farsi suggestionare da visioni antagoniste, che peraltro ispirarono erroneamente la stessa riforma del 2001, generando incertezze, contenzioso e conflittualità.

Sul Titolo V non si può più sbagliare.

Un approccio "cooperativo" dovrebbe ispirare anche la revisione della forma parlamentare. In proposito, è da valutare con favore la **trasformazione del Senato in Assemblea delle autonomie**, aspetto su cui la posizione di Confindustria è in linea con la soluzione proposta dal Governo.

Si tratta però di un punto di partenza. Fermarsi a questo potrebbe risultare, di per sé, non risolutivo delle criticità che il sistema bicamerale ha manifestato nella prassi di questi anni.

In verità, questa scelta andrebbe corredata da misure che assegnino alla nuova Assemblea prerogative calibrate al ruolo che essa dovrà svolgere in un sistema fortemente decentrato.

In questo contesto, particolare rilevanza assume il potere di "richiamo" attribuito all'Assemblea delle autonomie, ossia la potestà di intervenire sul procedimento legislativo che di regola si svolgerebbe alla Camera. Il rischio è che un *quorum* deliberativo del richiamo troppo esiguo (1/3 dei componenti) comporti un rallentamento sistematico dei lavori parlamentari e la riproposizione, nei fatti, del vecchio bicameralismo paritario.

Inoltre, riguardo al tema della qualità della legislazione lo schema di DDL governativo non contiene proposte specifiche. Si deve invece riflettere sull'opportunità di intervenire al livello più alto delle fonti del diritto per inserire presidi, procedurali e sostanziali, volti ad arginare l'involutione che il nostro ordinamento vive da anni. Tanto più che, rispetto a tale profilo, le iniziative intraprese a livello di legislazione ordinaria si sono mostrate inefficaci.

Infine, è opportuno che la riforma costituzionale intervenga su alcuni ambiti complementari, quali l'efficiente organizzazione amministrativa e l'allocazione delle relative funzioni, nonché sul tema dell'autonomia finanziaria.

Sul primo aspetto, va accolta con favore la scelta di abolire le Province, recependo così una storica proposta di Confindustria.

In proposito, si suggerisce altresì di tenere in attenta considerazione due profili.

Da un lato, l'abolizione delle Province va completata con la conseguente **riallocazione delle funzioni amministrative**. Come dimostra l'analisi svolta nel *position paper*, la questione si presta a essere risolta in modo non univoco e, probabilmente, sarebbe necessario un impulso a livello costituzionale che dia ordine alle scelte di competenza del legislatore ordinario.

Dall'altro lato, occorre considerare che il fenomeno della **proliferazione degli enti inutili**, della duplicazione delle funzioni e della burocrazia soffocante è più vasto e radicato. A tal punto che richiederebbe una visione più organica, che vada al di là di sollecitazioni di breve periodo. Un esempio eloquente è quello delle società pubbliche.

Anche rispetto al tema dell'**autonomia finanziaria** Confindustria ritiene che la riforma costituzionale possa essere l'occasione per approntare gli adeguati contrappesi al sistema federale. È in questa sede, infatti, che bisognerà delineare l'ossatura portante del nuovo assetto, basandola sui concetti-chiave di

costi e fabbisogni standard e fraponendo limiti efficaci a ogni forma di degenerazione. In questo senso, occorre dotare di una base costituzionale quel rigoroso sistema di sanzioni auspicato nel *position paper*, a partire dal "fallimento politico".

Un'attenzione particolare dovrebbe poi essere dedicata alla materia sanitaria. Essa è stata la fonte della deflagrazione della finanza regionale e ha contribuito a mettere in crisi il complessivo sistema della finanza pubblica. Occorre pertanto intervenire, rimeditando il riparto delle attribuzioni legislative e amministrative sulla sanità e rafforzando l'*accountability* finanziaria e l'efficienza dei sistemi sanitari regionali.



