



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA SULLE LINEE PROGRAMMATICHE

47^a seduta (antimeridiana): mercoledì 5 aprile 2023

Presidenza del presidente BALBONI,
indi del vice presidente TOSATO

INDICE

| | | |
|--|-------------------------------|---|
| Comunicazioni del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa sulle linee programmatiche | | |
| PRESIDENTE | <i>Pag. 3, 8, 27 e passim</i> | |
| ALBERTI CASELLATI, <i>Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa</i> | 3, 27, 34 | |
| CATALDI (<i>M5S</i>) | 8 | |
| | | DE CRISTOFARO (<i>Misto-AVS</i>) <i>Pag.</i> 12 |
| | | GELMINI (<i>Az-IV-RE</i>) 15 |
| | | * GIORGIS (<i>PD-IDP</i>) 11 |
| | | LISEI (<i>FdI</i>) 19 |
| | | OCCHIUTO (<i>FI-BP-PPE</i>) 26 |
| | | PARRINI (<i>PD-IDP</i>) 17 |
| | | TOSATO (<i>LSP-PSd'Az</i>) 23 |
| | | VALENTE (<i>PD-IDP</i>) 21 |

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE; Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLENZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Interviene il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati.

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali web e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa sulle linee programmatiche

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa sulle linee programmatiche. Do il benvenuto al Ministro Maria Elisabetta Casellati, nostra Presidente per tutta la scorsa legislatura. La ricordiamo con gratitudine e affetto per aver sempre presieduto in modo eccellente l'Assemblea del Senato. Ricordo che il Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa è il Ministero di riferimento per eccellenza della nostra Commissione. Sappiamo che nel programma di Governo è prevista la riforma della Parte II della Costituzione, che certamente ha bisogno di qualche aggiustamento.

Cedo quindi la parola al Ministro, che ringrazio per la sua disponibilità.

ALBERTI CASELLATI, *Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa*. Signor Presidente, onorevoli senatori, questa per me è la prima occasione di confronto con la Commissione dopo la mia nomina come Ministro e il conferimento delle deleghe relative alle riforme istituzionali e alla semplificazione normativa. Si tratta di due ambiti di grande importanza, trasversali rispetto alle competenze degli altri Ministri. Proprio per questo, sono stata finora impegnata nella messa a

punto degli interventi che intendo intraprendere, per entrambi i settori, mediante un ampio confronto con il mondo accademico e con la società civile.

Oggi sono qui per condividere i risultati e i progetti derivanti da questo primo periodo di preparazione e altresì per illustrarvi gli interventi che intendo intraprendere.

Seguendo le deleghe che mi sono state conferite, articolerò questa relazione in due parti, la prima dedicata alle riforme istituzionali e la seconda alla semplificazione normativa. Si tratta di settori apparentemente distanti che, come avrò modo di illustrare, presentano in realtà ampi punti di contatto, in quanto volti entrambi a garantire il pieno dispiegarsi dei diritti di cittadini e imprese.

Parto dal tema delle riforme istituzionali, al centro del dibattito politico italiano da oltre trent'anni e che ha dato luogo a innumerevoli proposte e riforme, che sono in attesa di un più ampio riordino capace di accompagnare il Paese verso il futuro.

Il Governo è fortemente determinato a intraprendere una riforma costituzionale che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che, come affermato dal presidente Meloni durante il discorso sulla fiducia, consenta all'Italia di passare da una « democrazia interloquente » ad una « democrazia decidente » capace di guidare il Paese nelle sfide della transizione economica, digitale e ambientale e nelle dinamiche europee ed internazionali.

Questa ambizione richiede l'impegno di tutte le competenze organizzative e professionali a disposizione e presuppone un'ampia condivisione politica.

Ho quindi proceduto alla consultazione di tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, e ho raccolto i contributi della comunità scientifica, per raccogliere le principali criticità e prospettive di soluzione, al fine di giungere a una decisione il più possibile partecipata. L'intensa ricerca di concertazione, ancora in corso, non potrà tuttavia diventare il pretesto per non decidere o per limitarsi a decisioni inconcludenti rispetto all'esigenza di giungere a una riforma di sistema organica.

Entro l'estate presenterò dunque un disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione che verterà su due imprescindibili punti: un rapporto fra la comunità nazionale e i suoi rappresentanti che passi attraverso meccanismi di elezione diretta dei vertici delle istituzioni, siano essi, secondo il modello prescelto, il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio; la stabilità del Governo mediante meccanismi che consentano di superare l'atavica instabilità delle nostre istituzioni rappresentative. Nei settantacinque anni della Repubblica si sono infatti succeduti 68 Governi, con un tempo medio di durata di quattordici mesi. La fragilità del nostro sistema politico-istituzionale, dovuta all'incapacità di esprimere nel lungo periodo un pensiero politico stabile, produce conseguenze negative sulle imprese e i cittadini e quindi sullo sviluppo economico del nostro Paese.

È ormai maturo il tempo per ricondurre il Governo del Paese alla volontà degli elettori. Troppo spesso, negli ultimi anni, al voto dei cittadini sono seguiti Governi non corrispondenti alle scelte elettorali. Era infatti dalle elezioni del 2008 che l'Esecutivo non era espressione del voto degli elettori. Questo disallineamento ha contribuito alla disaffezione dei cittadini verso la politica, manifestatasi con il crescente astensionismo che ha caratterizzato le ultime tornate elettorali.

Le riforme istituzionali non si esauriscono nelle riforme della Costituzione, ma comprendono anche misure ordinamentali per la sua attuazione mediante legge ordinaria.

In tal senso, nell'ambito della delega a me conferita, ho partecipato alla stesura del disegno di legge sull'autonomia differenziata, contribuendo al definitivo superamento del criterio della spesa storica a favore dei costi e fabbisogni *standard*. È poi stato stabilito che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è una precondizione per le intese tra Stato e Regioni e il coinvolgimento delle Camere sarà determinante. Con riferimento alla definizione dei LEP, sono inoltre stata chiamata a integrare la composizione della cabina di regia istituita dall'ultima legge di bilancio.

Ancora, affinché nessuna Regione venga lasciata indietro, sono intervenuta per garantire un ruolo determinante del Fondo di perequazione, secondo il principio di sussidiarietà.

Quanto alla semplificazione normativa, desidero innanzitutto sottolineare come la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione costituiscano un obiettivo prioritario per garantire la certezza del diritto, nonché il presupposto per lo sviluppo politico e sociale e per la crescita economica del Paese.

Avere la certezza di regole univoche, applicabili ai singoli casi concreti, costituisce la condizione necessaria per un'azione amministrativa rapida ed efficiente, per dare chiarezza circa i diritti e i doveri di ciascuno e rafforzare così il legame di fiducia alla base del rapporto tra Stato e cittadini, nonché per favorire gli investimenti delle imprese italiane e straniere che necessitano di un quadro regolatorio stabile e chiaro.

Ricordo che anche le istituzioni sovranazionali da tempo reclamano a gran voce una semplificazione normativa, intesa come miglioramento quantitativo e qualitativo della regolazione.

Già nel 2001 l'OCSE, nel *report « Regulatory reform in Italy »*, evidenziava un problema di « inflazione regolatoria », rilevando come ciò determinasse a carico dei cittadini e delle imprese oneri non necessari. Inoltre, l'eccesso di « regolazione burocratica » è uno dei fattori che incidono negativamente sull'indice del livello di corruzione percepita, che per il 2022, vede l'Italia ancora quarantunesima su centottanta Paesi. Ed è noto come l'Agenda europea *Better regulation* raccomandi che l'introduzione di nuovi oneri debba essere bilanciata dalla riduzione di quelli esistenti.

Lo stesso PNRR prevede, tra le riforme abilitanti, la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione, qualificandola come intervento

riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supportare trasversalmente le sei missioni del Piano.

In questa prospettiva, sono stata chiamata a integrare la composizione della cabina di regia per l'attuazione del PNRR. Alla luce di tali considerazioni e in virtù della delega a me conferita, ho ritenuto di avviare un'azione di semplificazione in senso ampio, fondata su due direttrici principali: la riduzione dell'eccessiva mole di normativa esistente; la razionalizzazione del sistema di fonti del diritto attraverso un'attività coordinata con i Ministri competenti per materia, le Regioni e gli organismi rappresentativi delle parti sociali.

La semplificazione normativa trova infatti la sua più profonda ragion d'essere nella necessaria riduzione e razionalizzazione di un sistema caratterizzato da una quantità, complessità e contraddittorietà di fonti del diritto non più compatibile con le esigenze di una società moderna.

Per quanto riguarda innanzitutto la riduzione dell'ipertrofia normativa, ritengo opportuno partire da un dato: dall'ultima rilevazione dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, del settembre 2021, risulta che nell'ordinamento italiano, dal 1861 al 21 settembre 2021, siano stati adottati 203.893 atti aventi valore normativo, dei quali solo 93.979 sono stati espressamente abrogati. Tra gli atti ancora vigenti, risultano addirittura circa 33.000 regi decreti.

Per porre rimedio a tale peculiare situazione, ho ritenuto doveroso partire proprio da tali atti, nel censimento e nell'analisi della normativa da abrogare. La loro esistenza provoca infatti, ancora oggi, questioni interpretative e difficoltà nel sistema giuridico e nella vita di persone e imprese.

Si pensi al caso del regio decreto n. 635 del 1940, una norma vecchia di quasi ottant'anni, che non è mai stata abrogata. Proprio grazie a tale regio decreto, un alto ufficiale dell'esercito italiano ha ottenuto dal tribunale amministrativo regionale (TAR) ligure l'annullamento degli atti con cui gli era stata negata l'autorizzazione al porto di un'arma individuale. Anche il Consiglio superiore della magistratura (CSM) è dovuto intervenire con apposite circolari, al fine di chiarire che l'applicazione ai magistrati dell'obbligo di residenza nell'ufficio a cui sono destinati si evince da un regio decreto del 1941.

Con apposito disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri del 16 marzo scorso, ho dunque disposto l'abrogazione di 2.535 regi decreti, adottati nel primo decennio dell'unità d'Italia, dal 1861 al 1870. Questo provvedimento è solo la prima tappa di un percorso di lungo periodo, attraverso il quale porterò avanti l'opera di semplificazione del sistema normativo.

L'analisi dei regi decreti ancora vigenti sta proseguendo a ritmo serrato. A breve proporrò un secondo provvedimento e prevedo di abrogarne circa 20.000 entro luglio.

Con riferimento alla semplificazione volta alla riduzione degli oneri e limiti non necessari, ho avviato una consultazione pubblica delle categorie e associazioni interessate per acquisire un quadro delle criticità per-

cepite e delle soluzioni proposte e ho già sottoscritto diversi protocolli con più Regioni italiane (Veneto, Basilicata, Marche, Abruzzo e Calabria), volti a cogliere le proposte dei territori, per convogliarle nell'azione di semplificazione della normativa nazionale, nonché a fornire supporto alla semplificazione della disciplina regionale.

È chiaro che i protocolli interesseranno tutte le Regioni italiane, ma nell'ottica di un'azione il più possibile ampia ho inteso coinvolgere anche le rappresentanze delle parti sociali. A tal fine, ho sottoscritto un apposito accordo di collaborazione con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), che mira a introdurre semplificazioni pensate soprattutto per le categorie produttive e per i lavoratori.

I lavori dei tavoli tecnici attivati dopo la sottoscrizione dei protocolli e dell'accordo sono in corso e alcune prime misure già elaborate sono in fase di valutazione. Come ho detto, la semplificazione normativa è una funzione trasversale, che s'interseca con l'attività di tutti i Ministeri, in virtù delle competenze di coordinamento e di indirizzo della materia a me delegate, nonché di promozione di ogni necessaria iniziativa anche normativa e di codificazione.

In questo senso, le mie competenze coinvolgono direttamente l'attuazione del PNRR, che annovera tra le sue molteplici misure interventi di semplificazione del quadro normativo nazionale, nell'ambito sia dell'approvazione delle leggi, sia dell'adozione dei decreti legislativi.

In questa prospettiva, ho già partecipato alla stesura del nuovo codice dei contratti pubblici e alla predisposizione del decreto-legge cosiddetto PNRR, in corso di conversione, proponendo l'inserimento di una serie di disposizioni volte a favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Sto inoltre predisponendo, congiuntamente al Ministro per la pubblica amministrazione e in accordo con gli altri Ministri competenti, una legge delega che introduca principi di semplificazione anche normativa nel settore farmaceutico, sanitario e delle disabilità, nonché nel campo dell'accesso ai servizi in modalità digitale, del turismo e delle autorizzazioni di pubblica sicurezza.

Infine, segnalo la mia partecipazione a ulteriori iniziative. Con i Ministri competenti, parteciperò alla riforma delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), al fine di riportare, all'interno del quadro organico che dev'essere garantito dal Testo unico, i diversi interventi che si sono stratificati negli anni e di adeguarli, laddove necessario, alla giurisprudenza costituzionale.

In quest'ambito, il mio impegno sarà rivolto a introdurre proposte di riflessione che riguardano principalmente la figura del sindaco.

Come Ministro della semplificazione normativa, sarò in prima linea nel tavolo tecnico con il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che avrà ad oggetto la revisione e riscrittura del codice dell'ambiente, con uno sguardo rivolto alle prospettive dell'economia verde e delle fonti rinnovabili e al fine di rendere l'ambiente un'occasione e non un limite per lo sviluppo economico e sociale.

Nel disegno di legge di delegazione europea, ho proposto l'inserimento di una norma dedicata alla semplificazione normativa della disciplina nazionale di attuazione del diritto europeo.

Nell'ambito della cosiddetta legge quadro sulle disabilità (la legge n. 227 del 2021), che reca una delega al Governo per l'adozione, entro il mese di giugno 2024, di uno o più decreti legislativi, collaborerò alla revisione e al riordino delle disposizioni vigenti in materia.

Prenderò parte alla predisposizione dei provvedimenti attuativi della delega al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane.

In conclusione, al pari della riforma sul presidenzialismo, con la quale, come recentemente affermato dal presidente Meloni, « la democrazia può diventare più forte e solida », anche la semplificazione normativa rappresenta uno strumento di garanzia della democraticità del sistema, consentendo di attivare i diritti e i doveri di ciascuno nei rapporti tra amministrazione, cittadini e imprese.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua comunicazione, precisa, approfondita ed esaustiva. Lascio la parola ai colleghi che desiderino intervenire per formulare quesiti. Per darci una tempistica, assegno cinque minuti a ciascun collega, a meno che non ne intervenga uno soltanto per Gruppo; in quel caso, estenderei il tempo a disposizione fino a dieci minuti.

CATALDI (M5S). Signor Presidente, vorrei intervenire sul tema della semplificazione normativa, che mi sta a cuore da anni; anzi, voglio aggiungere che da anni mi occupo della semplificazione delle norme a livello comunicativo, cercando di fare in modo di spiegare ai cittadini quello che c'è scritto in norme che spesso risultano difficilmente comprensibili anche agli addetti ai lavori.

Credo che si tratti di una questione importante, anche se bisognerà vedere come questa dichiarazione di intenti verrà poi tradotta sul piano pratico. A tal proposito, a mio avviso, occorre innanzitutto definire delle priorità, visto che oggi abbiamo un sistema normativo e un ordinamento giuridico in Italia che rischiano di morire per elefantiasi. Sono convinto che la sfida sia fondamentale, delicata e che richieda molto impegno e che per dare una risposta concreta ai cittadini sia necessario partire da alcuni punti chiave, individuando le priorità e cercando di capire che cosa è possibile fare.

Per quanto mi riguarda, ad esempio, ho avuto a che fare direttamente con la normativa riguardante la ricostruzione dei Paesi del Centro Italia. Quella del sisma è stata un'esperienza veramente terribile per la popolazione e lo so bene perché vivo nelle aree terremotate: uno degli edifici che è rimasto sotto le macerie è di mia proprietà e ho tanti parenti che hanno vissuto il terrore di quei giorni. Dal sisma in poi, la normativa dell'emergenza ha risentito del peso significativo di questa elefantiasi, che si è addirittura aggravata. Abbiamo assistito infatti ad un'iperproduzione normativa, che ha reso quasi impossibile la ricostruzione. Sono

passati sette anni, è solo da poco che sono stati depositati i piani attuativi e ancora non si sa come si dovrà procedere alla ricostruzione in molte delle aree colpite.

Non si sa quante ordinanze sono state emesse, molte delle quali contraddittorie, per cui spesso le persone si chiedono se sia poi così complicato ricostruire un centro storico dove c'è un'eredità culturale e architettonica che potrebbe essere ripristinata. Sarebbero bastate norme molto semplici per garantire il diritto del cittadino a rimettere in piedi un edificio, magari di epoca longobarda, mentre l'iperproduzione normativa di fatto ha determinato una situazione per cui i cittadini non hanno messo mano alla ricostruzione, non già per mancanza di strumenti, ma per un eccesso di regole. Permettetemi di dire che non è normale che ci vogliano sette anni perché un cittadino sia messo in condizione di sapere come e dove ricostruire la propria abitazione.

Credo che questo sia uno dei temi principali di cui il Governo dovrebbe occuparsi, cercando di fare tesoro di quanto accaduto, senza commettere l'errore di cercare di capire di chi siano le colpe: le colpe probabilmente sono di tutti, ma bisogna provare a fare tesoro degli errori del passato per cercare di dare una risposta concreta e semplice. Una delle proposte che ho fatto all'inizio della legislatura è stata la seguente: se un cittadino dimostra che prima del sisma era proprietario in un centro storico di un immobile in stato di regolarità e legittimità, ha possibilità di fare una SCIA e iniziare i lavori. Si tratta, in sostanza, di spostare i controlli alla fase esecutiva dei lavori, anziché anticiparli ad una fase anteriore che di fatto blocca tutto.

Passando a riflettere poi su altri ambiti, questa mattina parlavo con un collega della legge sulla *privacy*. Abbiamo un sistema corretto, in cui esiste il diritto alla *privacy*, che è un diritto disponibile; perché, dunque, il cittadino deve essere costretto a ripetere ogni giorno, ad esempio, la propria scelta sui *banner* che il GDPR impone ai siti di pubblicare? Ogni volta che si consulta una pagina diversa si deve confermare il consenso a una serie di condizioni che sono più o meno le stesse su tutti i siti: stiamo parlando della profilazione. Basterebbe chiedere di fare questa scelta solo a chi ha una sensibilità particolare e non vuole che la propria *privacy* sia toccata: io, ad esempio, ho piacere che Alexa conosca i miei interessi musicali, perché, quando chiederò una canzone, sceglierà quella giusta per me. Si deve poter essere liberi di scegliere, non deve essere un'imposizione.

C'è poi il discorso dell'intelligenza artificiale, che viene bloccata in alcuni casi: non bastava un avviso agli utenti avvertendoli che, nel caso di impiego dell'intelligenza artificiale, essa addestra i suoi motori conoscendone gli interessi e le abitudini? Basterebbe dunque invitare gli utenti a scegliere. In sintesi, dunque, il diritto alla *privacy* come diritto disponibile potrebbe essere oggetto di semplificazione.

Signora Ministro, vorrei darle un suggerimento, perché quello di cui stiamo parlando è un tema fondamentale per il funzionamento del Paese: al discorso della semplificazione aggiungerei anche quello della certezza

del diritto, perché fare norme semplici, che lasciano però poi nell'incertezza, genera una situazione complessa e fa in modo che gli italiani vengano considerati un popolo di litigiosi. Personalmente sono convinto dell'esatto contrario. Tuttavia, se nei nostri codici esistono delle formulazioni che non individuano norme generali e astratte, come ovviamente devono essere, le norme diventano un po' vaghe e confusionarie. Parlare di normale tollerabilità, ad esempio, ha comportato che la giurisprudenza si sia dovuta sostituire al legislatore per cercare di capire quanti decibel si possono sopportare all'interno della propria casa, a finestre chiuse, a finestre aperte e qual è il differenziale. La semplificazione, dunque, va benissimo, ma occorre aggiungere anche la certezza del diritto per evitare di dare alla giurisprudenza un compito che non le è proprio e per evitare che si generi un contenzioso inutile.

Sempre in termini di certezza del diritto, dire che una donazione di modico valore si può fare senza il notaio apre lo spazio a un contenzioso, perché come faccio a sapere di che importo stiamo parlando? Per modico valore si intende una donazione al di sotto dei 2.000 euro? Vogliamo tenere conto di altri parametri? Scriviamoli.

Un altro esempio che mi viene in mente è quello del risarcimento del danno. Signora Ministro, voglio raccontarle un fatto che è accaduto nel territorio in cui vivo, al confine tra l'Abruzzo e le Marche: se due tribunali diversi adottano tabelle diverse (magari di Milano o di Roma), vuol dire che uno stesso incidente dà un diritto risarcitorio diverso a seconda che si sia verificato un metro più avanti o un metro più indietro e non è di certo accettabile che nel territorio italiano ci sia un trattamento diversificato.

È necessario definire dunque delle tabelle uniche nazionali e dare indicazioni sul risarcimento del danno, affinché la forbice prevista sia ridotta in modo tale che, pur garantendosi la discrezionalità del magistrato, che poi darà una soluzione del caso singolo – perché poi sono stati i magistrati a darci indicazioni – non sia troppo ampia. Se per la morte di un figlio il risarcimento può andare dai 100.000 ai 300.000 euro, si apre per forza di cose un contenzioso, ma possiamo fissare i parametri per stabilire le differenze (il discorso della convivenza, dell'età). È chiaro che i vari parametri rappresentano un'indicazione da parte del legislatore e che poi chiaramente l'opera di sartoria, cioè la definizione del caso singolo, spetterà al magistrato.

L'intento programmatico riguardante la semplificazione trova pertanto la mia condivisione; ovviamente poi sul modo bisognerà confrontarsi. In ogni caso, mi permetto di insistere su un suggerimento: norme semplici e, soprattutto, certezza del diritto, anche in considerazione del fatto che le aziende per investire in Italia vogliono anche questo, vogliono cioè avere una ragionevole previsione di quale possa essere la definizione di un eventuale contenzioso; diversamente, le aziende non investono e cercano altrove.

GIORGIS (*PD-IDP*). Signora Ministra, la ringrazio per la relazione che ci ha testé illustrato, nella quale ha ricordato come ci sia stata effettivamente una serie di incontri con tutte le forze politiche. Anche noi abbiamo preso parte a un incontro nel corso del quale lei stessa ci ha anticipato alcuni intendimenti del Governo, con particolare riguardo all'ipotesi di avviare una discussione volta a introdurre nel nostro ordinamento l'elezione diretta del Presidente del Consiglio o di un Capo dello Stato governante.

In quell'occasione abbiamo spiegato le ragioni della nostra contrarietà a questa ipotesi. Come abbiamo detto allora, siamo infatti convinti che l'elezione diretta non risolva nessuno dei problemi della nostra democrazia, a cominciare da quelli della partecipazione e della ricostruzione di un rapporto di fiducia con i cittadini, e che soprattutto non risolverà la questione della stabilità e della governabilità.

Al contrario, riteniamo che, in un contesto come quello italiano, caratterizzato da una profonda crisi dei partiti e della partecipazione, immaginare di percorrere la scorciatoia dell'elezione diretta del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio possa dare nell'immediato l'impressione di risolvere alcuni dei suddetti problemi, ma alla fine rischi soltanto di aggravarli. Questo perché un'elezione diretta nel contesto dato rischia di incentivare pratiche populistiche e demagogiche che indeboliscono e non rafforzano la capacità di governo delle istituzioni democratiche. Naturalmente, quando parliamo di capacità di governo non intendiamo soltanto la formale durata in carica di un Governo, ma pensiamo alla capacità reale di incidere sulla società e di governare quindi i processi sociali ed economici nell'interesse generale del Paese.

Questa è la questione che a noi sta a cuore: trovare cioè dei rimedi a una situazione di debolezza della nostra democrazia, che non può che vedere come prioritaria la questione del rafforzamento della sua capacità rappresentativa. Soltanto istituzioni politiche davvero riconosciute dai cittadini, davvero capaci di rappresentare il pluralismo e di portarlo all'interno delle istituzioni possono essere in grado di governare i processi sociali. La democrazia che si riduce alla scelta di un capo è una democrazia che non garantisce alcuna vera partecipazione, critica e riflessiva, e alla fine è una democrazia fragile, incapace di mitigare e governare le paure e i sentimenti più irrazionali e di orientare le dinamiche economiche e sociali all'interesse generale e alle ragioni dell'uguaglianza.

Avremo modo nel corso della legislatura di approfondire questi aspetti che in questo breve intervento non posso che sintetizzare. Però mi lasci dire, signora Ministra, che sono molto colpito dal fatto che in questa sua illustrazione non ci sia una sola parola sui problemi dell'attuale bicameralismo. Ho come la sensazione che si trascuri ciò che pure lei, tra le righe, ha detto e cioè che questo è un Governo che ha tutti i numeri in Parlamento e in Commissione per governare. Quindi perché il suo Ministro delle riforme pone come prima esigenza quella di rendere possibile che i Governi siano stabili e decidenti? Questo Governo ha tutti i numeri

per decidere e governare, dunque perché non decide, perché non governa?

Lo sa che siamo al terzo rinvio consecutivo dei lavori di Commissione perché il Governo non riesce a esprimere i pareri sul cosiddetto decreto-legge Cutro? Lo sa che rischiamo di perdere le risorse del PNRR perché questo Governo non riesce a predisporre gli atti e i progetti necessari? È un problema di numeri? È un problema di elezione diretta? Lei davvero pensa che se la presidente del Consiglio Giorgia Meloni fosse stata direttamente eletta dai cittadini, sarebbe in grado di fare sì che il Governo dia più rapidamente i pareri sul decreto Cutro, le risposte per attuare il PNRR, sarebbe insomma in grado di rendere la nostra pubblica amministrazione più efficiente e più rapida? Lei pensa che il Governo saprebbe dare risposte per mettere gli enti locali nella condizione di affrontare la difficile situazione che stanno vivendo? Ma davvero la presidente Meloni oggi non è in grado di governare il Paese perché non è stata direttamente eletta dai cittadini? Sono veramente stupito che il Governo pensi che la soluzione alle sue difficoltà e ai problemi della nostra democrazia e dei cittadini sia l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Dall'inizio della legislatura stiamo praticando un monocameralismo di fatto. Questo è o non è un problema per un Governo che vuole occuparsi di riformare il nostro assetto democratico e farlo funzionare meglio? Ripeto, siamo in un contesto di monocameralismo di fatto, palesemente incostituzionale. La riduzione del numero dei parlamentari ha o non ha inoltre acuito l'esigenza di un intervento di razionalizzazione? Credo che bisognerebbe partire da qui: partiamo da come far funzionare meglio la nostra democrazia rappresentativa; affrontiamo il tema dell'abuso della decretazione d'urgenza.

Signora Ministra, non c'è una sola parola nella sua relazione sull'abuso della decretazione d'urgenza. Lei ci dice che vuole razionalizzare il sistema delle fonti, ma questo Governo, con numeri senza precedenti, perché adotta solo decreti legge e non presenta invece disegni di legge, rispettando l'autonomia del Parlamento e dando fiducia ai parlamentari che lo sostengono? Lo chiedo io dall'opposizione: faccia in modo che il Governo dia maggiormente fiducia e creda un po' di più nella capacità dei parlamentari che lo sostengono; non dell'opposizione, ma di quelli che lo sostengono.

Mi fermo qui, purtroppo, perché ho terminato il tempo a mia disposizione. Mi sembra che il suo tono e la sua introduzione siano il tono e l'introduzione di chi vuole avviare un confronto sincero. Un confronto al quale non ci sottrarremo e che, anzi, le chiederemo di svolgere nella maniera più seria e approfondita possibile perché rendere le nostre istituzioni politiche più partecipate, più capaci di rappresentare il pluralismo e, quindi, più « forti » è davvero nell'interesse di tutti.

DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*). Signor Presidente, ringrazio il Ministro, che peraltro fu così gentile da ricevere anche la nostra delegazione

durante le consultazioni. Capitò a me di partecipare a quella riunione che facemmo e di esprimere anche in quella sede gli elementi di perplessità, di dubbio e onestamente di contrarietà del mio Gruppo politico, l'Alleanza Verdi e Sinistra, agli argomenti che ho ascoltato anche questa mattina. Avremo tutto il tempo per discutere e potremo poi entrare nel merito in maniera più puntuale di quanto possiamo fare oggi soltanto in pochi minuti. Le anticipo intanto che condivido diverse considerazioni fatte dal senatore Giorgis e attorno a questo cercheremo anche noi di costruire un impianto politico per poterci confrontare.

Vorrei aggiungere soltanto due riflessioni a quanto detto dal senatore Giorgis. Non è la prima volta che ascoltiamo, nel corso di questi anni, la volontà delle forze politiche attualmente in maggioranza di dare a questo Paese una svolta presidenzialista o di immaginare una possibile elezione diretta del *Premier*, naturalmente sapendo che sono due cose diverse su cui bisognerebbe entrare nel merito in maniera più puntuale. Però penso anche che questa tendenza, che poi ha generato la crisi del Parlamento di cui ha parlato poco fa il collega Giorgis, in realtà è un andazzo che ha attraversato gli ultimi trent'anni di storia di questo Paese, anche se poi la riforma presidenzialista non c'è stata. Il punto è che, affrontando il tema della crisi della democrazia italiana e delle forme delle istituzioni democratiche attorno alla coppia governabilità-rappresentanza (che penso siano il cuore della questione), si sia scelto, in trent'anni e non in tre mesi, di puntare sulla governabilità come esigenza assoluta del Paese. Il problema – almeno dal mio punto di vista – è che la scelta di puntare sul tema della governabilità è andata esattamente a scapito della rappresentanza.

Anche le leggi elettorali hanno influito in maniera molto forte su questo terreno. Ricordo bene quando è nata l'idea di cambiare la legge elettorale italiana in senso maggioritario, quindi all'inizio degli anni Novanta, dopo la lunga fase proporzionale che aveva segnato la storia della Prima Repubblica. Quel tentativo fu poi praticato, perché abbiamo avuto leggi elettorali maggioritarie e, ancora oggi, anche le leggi elettorali proporzionali che ci sono subiscono profonde distorsioni maggioritarie. Il punto però è capire trent'anni dopo – queste riforme risalgono all'inizio degli anni Novanta – che tipo di bilancio possiamo fare. A cosa ha portato questa corsa alla governabilità fatta a scapito della rappresentanza?

Penso che questo sia il punto iniziale attorno al quale dovremmo ragionare. I corpi intermedi sono più solidi oggi o lo erano trent'anni fa? La democrazia rappresentativa è più solida oggi o trent'anni fa? La corsa verso questo tipo di modello ha favorito gli elementi di rappresentanza oppure ha generato quella che vediamo essere oggi la principale crisi politica del Paese? Una crisi che molto banalmente è rappresentata dal fatto che una parte molto significativa della popolazione non si riconosce più nelle forme democratiche, non partecipa più nemmeno alla vita pubblica, non partecipa nemmeno ogniqualvolta viene chiamata a esprimere il proprio giudizio nella cabina elettorale. Come vediamo, infatti, anche nel nostro Paese l'astensionismo ha raggiunto ormai numeri che in passato

erano più consoni ad altre democrazie, mentre invece, come sappiamo, in Italia si votava e si votava anche molto.

È necessario allora riflettere anzitutto sulle ragioni per cui si è determinata una crisi così forte del parlamentarismo. Penso per esempio che alcune delle questioni che ha citato il collega Giorgis nel suo intervento meriterebbero un approfondimento molto incisivo. È vero che c'è stato un totale abuso della decretazione d'urgenza? Davvero pensiamo che non vi sia un nesso tra l'abuso della decretazione d'urgenza e il cosiddetto monocameralismo alternato con il quale ci confrontiamo ormai da molti anni a questa parte? Perché di fatto esiste il monocameralismo alternato? Noi non siamo più in regime di bicameralismo, ma siamo in un regime in cui, una volta per ciascuno, il Senato o la Camera dei deputati inizia e conclude un provvedimento di legge, mentre all'altra Camera spetta semplicemente l'espressione della fiducia perché, molto banalmente, non c'è il tempo per fare la terza lettura, facendo venir meno così uno dei capisaldi della nostra architettura costituzionale che era quella del cosiddetto bicameralismo perfetto.

Da questo punto di vista ricorderete che discutemmo approfonditamente del tema del superamento del bicameralismo perfetto, in particolare con la proposta di riforma costituzionale avanzata all'epoca dal governo Renzi. Ricorderete anche che il popolo sovrano bocciò quella riforma in maniera molto netta, dimostrando, anche in quel caso, una distanza significativa tra l'umore del Parlamento, che era molto teso verso quella riforma, e l'umore popolare, che era molto diverso dai numeri del Parlamento. Anzi, all'inizio sembrava addirittura che ci fosse una larghissima maggioranza parlamentare a sostegno di quella tesi e finanche la possibilità che non si dovesse ricorrere al *referendum* perché sembrava che la riforma potesse avere un numero di voti maggiore dei due terzi richiesto dalla Costituzione.

Penso che noi dovremmo discutere di tali questioni. Dove ha portato questa spinta, questa ossessione verso la governabilità e invece la mancata centralità del tema della rappresentanza? Ritengo che questa dovrebbe essere la prima cosa di cui dovremmo discutere.

Devo dire altresì che non credo affatto che alla crisi del modello parlamentare si possa dare soluzione con la scorciatoia presidenzialista. Non ci credo. Vi invito ad un'altra riflessione: i modelli presidenzialisti che esistono in giro per il mondo, anche quelli che conosciamo di più, i più noti ed importanti, che peraltro utilizzano questo modello da secoli e lo vedono profondamente radicato nella società di quei Paesi (pensate agli Stati Uniti, tanto per dirne uno), negli anni della crisi della politica e della crisi dei corpi intermedi che evidentemente presenta elementi di trasversalità anche sovranazionali, stanno funzionando in misura maggiore o minore rispetto al passato?

Dopo quello che sta accadendo da molti mesi a questa parte, qualcuno può dire, anche alla luce della cronaca politica di questi anni e di questi mesi, che la democrazia presidenzialista americana degli Stati Uniti funziona? Oppure quel tipo di modello ha favorito in maniera im-

portante gli elementi di contrapposizione e di deriva populista? Penso che il rimedio a una crisi della politica così marcata, che rischia non solo di essere il tratto dominante del XXI secolo, ma, in combinato disposto con la crisi economica, di creare altresì una miscela palesemente esplosiva, andrebbe indagato anche con questo tipo di riflessione. Finanche nei Paesi dove esiste il premierato, come Israele, che credo sia l'unico, dove esiste un modello tipicamente di cancellierato, c'è una riflessione molto larga. Al di là delle contrapposizioni che anche in quel Paese esistono, c'è stata una discussione molto larga e trasversale.

Avremo tutto il tempo e tutte le possibilità di entrare nel merito, ma veramente chiedo meno ideologia e più condivisione. Facciamo un bilancio serio di cosa è accaduto in Italia in questi trent'anni, di cosa accade negli altri Paesi europei e cerchiamo di capire se esistono le condizioni per mettere in campo delle misure che possono essere, queste sì, funzionali a un miglioramento della democrazia del Paese, evitando però contrapposizioni che non credo portino molto lontano.

In conclusione, come ho detto anche all'inizio della legislatura, quando fu annunciata la riforma dal Governo Renzi, io ero all'epoca al Senato e ricordo che il numero di parlamentari che si oppose alla riforma era molto esiguo. Poi, con il tempo, la questione ha avuto l'esito che ricorderete. Attenzione allora alle forzature, perché non portano bene.

GELMINI (*Az-IV-RE*). Signor Presidente, rivolgo un ringraziamento alla ministra Alberti Casellati per la sua illustrazione che prova a fugare alcuni dei nostri dubbi, anche se – per essere sincera – non ci riesce con tutti. Mi ha molto colpito un'intervista rilasciata la scorsa settimana da Marcello Pera, esponente di maggioranza, che rilevava la mancanza di un'agenda Meloni sulle riforme. La sensazione che abbiamo è che diversi Ministri intervengano in ambiti differenti: pensiamo al tema, più parlamentare per la verità, dell'elezione diretta dei presidenti della Provincia e all'intervento del Ministro Calderoli sull'autonomia differenziata e la definizione dei LEP. Lei ha fatto riferimento alla riforma del Testo unico degli enti locali, ma vi sono poi il tema del presidenzialismo e quello del bicameralismo, che non è stato toccato. Tutto questo per dire che, secondo noi, c'è la necessità di una cornice rispetto agli interventi e di un coordinamento. Credo infatti che ogni volta che si interviene sulla Costituzione o sulle autonomie, i diversi interventi debbano essere coordinati, debba esserci una sinergia. La sensazione che abbiamo è che questa sinergia non ci sia.

Al tempo stesso, dal punto di vista del metodo, il presidente del Senato La Russa aveva auspicato un coinvolgimento del Parlamento. Prendiamo atto che oggi lei è qui a fare un'illustrazione nella sede opportuna, però il metodo resta. Si decide di non utilizzare la bicamerale e di presentare un disegno di legge di riforma? Va bene, ma noi vorremmo ascoltare qualche parola in più sul metodo e sul coinvolgimento del Parlamento sul tema delle riforme, su come intendete muovervi, coordinarvi e trovare la cornice che è indispensabile laddove si decide di intervenire

sulla Costituzione. Oggi vediamo tante iniziative differenti, che rischiano però di essere in collisione le une con le altre.

Per quanto riguarda l'elezione diretta, ci si riferisce – immagino – al Presidente della Repubblica, quindi all'idea del presidenzialismo? Forse questo punto andrebbe specificato meglio. Lei non lo ha detto in modo chiaro, ma immagino, mettendo insieme le informazioni che abbiamo, che stiamo parlando di presidenzialismo. Pensiamo però che in questo momento, se c'è un'istituzione che è condivisa indipendentemente dalla posizione politica, se c'è una figura che ha guidato il Paese con autorevolezza e con fiducia da parte di tutti i cittadini, è proprio la Presidenza della Repubblica. È forse l'unica istituzione che nel tempo ha mantenuto questa autorevolezza e questa condivisione. Pensare quindi di affrontare le riforme andando a toccare ciò che funziona ed è universalmente ritenuto come un punto fermo – e lo è stato anche durante la pandemia – forse non è la cosa migliore.

Al tempo stesso, se si tratta invece di rafforzare le competenze e i poteri del Presidente del Consiglio, questa è un'altra partita, però mi pare che voi andiate invece più sul fronte del presidenzialismo – ma vorrei qualche parola di certezza da parte sua – creando già su questo una rottura con tutti coloro che invece guardano alla Presidenza della Repubblica come a un punto fermo e che credo siano la maggior parte.

Effettivamente, anch'io sono sorpresa dal fatto che lei, Ministro, non abbia toccato il tema del bicameralismo, sul quale invece occorre una riflessione. Ha certamente ragione il collega Giorgis quando dice che ormai con questo Governo – per la verità non solo con questo – siamo di fronte a un monocameralismo di fatto. I provvedimenti ormai vengono affrontati infatti solo da un ramo dal Parlamento e l'altro si limita a ratificare ciò che è stato deciso in una delle due Camere.

Il funzionamento del bicameralismo credo sia quindi un tema molto forte; al tempo stesso, più che su un passaggio dal bicameralismo al monocameralismo, forse si potrebbe ragionare su una definizione delle funzioni di ciascuna Camera – questo ragionamento credo che in passato sia stato fatto – e di un raccordo anche con la Conferenza Stato-Regioni. Durante la mia esperienza come Ministro degli affari regionali mi sono resa conto infatti che quasi tutti i provvedimenti passano dalla Conferenza Stato-Regioni, che però rimane un po' appesa: è una realtà che non trova mai un punto sinergico con Camera e Senato, ma non è meno importante, perché tutto il sistema delle autonomie passa da lì. Il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni, secondo me, laddove si affronta il tema delle riforme, è passibile di un miglioramento, quindi mi permetto di sottoporre alla sua attenzione anche questo punto.

Vengo al tema delle autonomie e dell'autonomia differenziata. Il Governo, dopo molte sollecitazioni che anche noi abbiamo fatto come Azione-Italia Viva-Renew Europe, ha scelto di costituire un Comitato per la definizione dei livelli essenziali di prestazione (LEP), però non possiamo sempre ripartire da capo. Se è vero che precedentemente non esisteva un organo volto a definire i LEP, un grande lavoro durante i diversi Governi

nelle differenti legislature è però stato svolto dalla commissione tecnica sui fabbisogni *standard* presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Prego il Governo di non azzerare il lavoro svolto da quella commissione, perché il 70 per cento del lavoro era già stato svolto. Quindi ben vengano il Comitato sui LEP e il passo indietro di Calderoli nella loro definizione, dopo che aveva detto che non andavano bene, però credo anche che tutto il lavoro svolto da quella commissione debba essere ripreso e ci possa aiutare anche ad accelerare sul fronte dell'autonomia.

Lei ha poi fatto un riferimento alla riforma del Testo unico degli enti locali. Arriverà presto la riforma dell'abuso d'ufficio, che non è una modifica costituzionale, ma è molto importante e mi auguro che su quello si possa accelerare, perché aiuta molto i sindaci e gli amministratori – laddove spesso svolgono semplicemente il loro dovere – a non incorrere in un avviso di garanzia, come spesso accade, con assoluzioni tardive, dopo che però nella fase processuale la reputazione e il normale funzionamento degli enti locali sono stati danneggiati.

Insomma, credo che dall'autonomia all'elezione diretta delle Province, alla riforma del Testo unico degli enti locali, questo debba rimandare a una cornice unitaria che oggi non c'è.

Ricordiamoci anche che il PNRR è fatto da investimenti, ma anche da riforme, quindi deve essere compreso in quella cornice; ad oggi vediamo invece un allungamento del tempo delle deleghe e delle riforme, come è capitato sulla giustizia. Ecco, anche su questo mi auguro che a breve il Ministro Fitto consegni la relazione sullo stato di attuazione del PNRR, ma un punto sulle riforme contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza forse andrebbe fatto, perché non è meno importante degli investimenti.

PARRINI (*PD-IDP*). Signor Presidente, apprezziamo sinceramente la volontà di dialogo messa in campo dalla ministra Casellati e intendiamo questo incontro come la prosecuzione di un confronto che è cominciato con incontri bilaterali. Ci fa piacere che ci sia una sede parlamentare di prosecuzione del confronto e vorremmo dire alla Ministra che le osservazioni critiche che ha fatto il senatore Giorgis e che farò anch'io sono da prendere come un contributo al dialogo, che speriamo continui, perché penso che solo mettendo in chiaro i punti di dissenso si possa riuscire ad arrivare a scelte condivise e a fare un confronto veramente produttivo.

Affronterò per primo il tema che mi sta più a cuore, perché sono preoccupato della confusione che può derivarne. Nelle settimane scorse, dopo gli incontri bilaterali, ho letto molte ricostruzioni di stampa, che non hanno un valore ufficiale, ma sono indicative di una tendenza che forse c'è nel Governo; da queste letture ho ricavato l'impressione che si consideri l'elezione diretta del Presidente del Consiglio una forma di presidenzialismo morbido, tutto sommato più accettabile come terreno d'incontro con le opposizioni, rispetto all'elezione diretta di un Capo dello Stato governante.

Come abbiamo chiarito nell'incontro bilaterale che abbiamo avuto, ma mi sembra necessario farlo anche in questa sede, siamo molto perplessi di fronte a un'argomentazione del genere, se dovesse essere questa quella che viene messa in campo, e userò i cinque minuti a mia disposizione per spiegare come mai. L'effetto delle due scelte sugli equilibri istituzionali del Paese è esattamente lo stesso ed è negativo. Con l'elezione diretta di un Capo dello Stato governante, il ruolo prezioso che una figura come quella di Mattarella sta svolgendo nel nostro ordinamento, cioè un ruolo di equilibrio, di motore di riserva e di garanzia, viene formalmente soppresso; con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, non viene formalmente soppresso, ma sostanzialmente svuotato. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri è quindi un presidenzialismo camuffato, non morbido, tant'è che non esiste in nessun Paese al mondo, perché è impossibile immaginare una convivenza equilibrata tra un Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento e un Presidente del Consiglio dei ministri eletto dal popolo. È una convivenza impossibile e non equilibrata, che sarebbe fonte di scompensi continui, tant'è che appunto non c'è un solo Paese tra quelli aderenti all'ONU in cui esista un sistema del genere.

C'è un Paese, Israele, che ha tentato questa strada tanti anni fa. Il fallimento però fu così grande che l'esperimento venne dichiarato chiuso dopo pochissimi anni: mi pare che sia durato tre anni il sistema di elezione diretta del *Premier* in Israele, a cavallo tra la fine degli anni Novanta e i primi anni 2000.

Dico questo perché dobbiamo fare chiarezza: il dialogo funziona, se non ci sono infingimenti, nel senso che noi diciamo chiaramente quello che pensiamo, cercando di prevenire scelte che ci lascerebbero molto perplessi.

Tenete presente che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a porre questo problema, determinerebbe anche quello dello svilimento assoluto del Parlamento. Se infatti si parla di elezione, da parte del popolo, del Presidente del Consiglio dei ministri – attenzione, sto parlando di elezione diretta da parte del popolo – questo si porta dietro necessariamente quello che accade nelle Regioni e nei Comuni; diversamente faremmo davvero una cosa mai vista. Mi riferisco al cosiddetto *simul simul*, vale a dire al fatto che il Parlamento perde ogni potere di dare o negare la fiducia al Governo, che è il principale potere che le Camere hanno nella storia delle istituzioni parlamentari. In caso di elezione diretta del Presidente del Consiglio, infatti, è chiaro che, nell'ipotesi di dimissioni o di sfiducia, se la sfiducia rimane, come avviene nei Comuni e nelle Regioni, si torna a votare.

Ne consegue lo svuotamento sostanziale del ruolo di equilibrio, di garanzia e di motore di riserva del Presidente della Repubblica e lo svilimento del Parlamento. A me verrebbe da dire che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri è anche peggiore dell'elezione diretta del Capo dello Stato governante, che pure ritengo una scelta sbagliata, perché, come sta dimostrando anche tanta attualità nazionale e in-

ternazionale, lungi dal rendere i Paesi più stabili, li rende al contrario meno governabili e più conflittuali.

Ciò che secondo noi bisognerebbe fare – ed è il contributo che vogliamo dare al dialogo – è rafforzare – questo sì, perché non siamo conservatori – i poteri del Primo Ministro, restando tuttavia all'interno della forma di Governo parlamentare. E, come sappiamo, una forma di Governo parlamentare esiste nella misura in cui, anche a certe condizioni molto restrittive – pensiamo alla Spagna e alla Germania, dove c'è la sfiducia costruttiva – la vita del Governo comunque è nelle mani del Parlamento.

Si cerca un Paese più stabile? I Paesi europei con la maggiore stabilità di Governo dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi sono proprio la Germania e la Spagna, che hanno avuto il minor numero di Capi di Governo e con forme di Governo parlamentare razionalizzate, con la sfiducia costruttiva, con un forte potere del Primo Ministro di incidere anche sullo scioglimento delle Camere, con il potere di nomina diretta e di revoca dei Ministri in mano al Primo ministro, con l'elezione parlamentare del Primo ministro, quindi col Parlamento che non dà la fiducia al Governo nel suo insieme, ma elegge il Primo ministro.

Fra l'altro – ed è l'ultima osservazione che faccio – le cose che ho detto sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio – come accade per ogni dibattito in Italia – sono già state affrontate circa diciotto anni fa al tempo della riforma Calderoli, che venne sottoposta a *referendum* confermativo e poi venne bocciata nel *referendum* popolare. Anche in occasione di quella riforma (non proposta dalla nostra parte politica), che pure aveva l'ambizione di realizzare un premierato forte, ci si fermò di fronte all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, perché non teneva: in quella riforma non era prevista, infatti, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, ma un premierato molto solido.

Per quanto riguarda il bicameralismo, invitiamo la signora Ministro a fare una proposta, perché la situazione attuale non è più sostenibile: abbiamo provvedimenti rilevanti, che ormai vengono esaminati solo da un ramo del Parlamento. Una strada, secondo noi, potrebbe essere quella di aumentare le competenze del Parlamento in seduta comune, cosa che non era fattibile con 1.000 parlamentari, mentre lo è con 600. Possono esserci, tuttavia, anche altri percorsi e su questo chiediamo che venga svolta una riflessione.

Infine, vorrei sollecitare un'ultima riflessione sulla necessità di istituzionalizzare il coinvolgimento nel Parlamento delle Regioni e degli enti locali, perché credo che sia un tema che non possiamo eludere, se vogliamo fare una riforma organica.

LISEI (*FdI*). Signor Presidente, ringrazio anch'io il Ministro per esserci venuto a riferire e, soprattutto, per il metodo che ha utilizzato e che sta utilizzando nell'intraprendere il difficile percorso delle riforme. È un metodo che mi sembra abbia incontrato l'apprezzamento delle stesse opposizioni, anche per gli incontri bilaterali che ci sono stati, che hanno

rappresentato sicuramente un primo passaggio importante per recepire quanto meno le istanze delle forze di opposizione, nell'ottica di provare a fare riforme che siano il più possibile condivise, anche se è ovviamente molto complesso, quando si parte da presupposti molto lontani. Credo che tuttavia questo non impedirà al Governo e alla maggioranza di raccogliere gli spunti provenienti dalle forze di opposizione e di cercare posizioni di equilibrio.

Dagli interventi delle forze di opposizione – che sono stati ovviamente critici e, a volte, ingenerosi nei confronti della presidente Giorgia Meloni, che mi sembra invece stia governando in maniera molto efficace, come dimostrano i tanti provvedimenti che il Governo ha adottato – credo che sia stata espressa una volontà di dialogo, che evidentemente deve essere colta. È anche vero che, a differenza di quanto è stato detto, ossia che se ne parla da trent'anni, in realtà sono passati più di settant'anni da quando nel 1952 si discuteva del problema della governabilità e della stabilità del Paese ed Einaudi scrisse a De Gasperi. Il tema della governabilità e della stabilità, quindi, ha percorso e percorre in realtà il dibattito della nostra Repubblica dalla notte dei tempi.

Proprio per questo, credo che sia anche giunto il momento di sciogliere alcuni nodi con riforme che siano organiche. Dico queste perché alcune riforme che sono state fatte in passato non erano organiche e non tenevano in considerazione le conseguenze che ci sarebbero state: tra quelle che sono state richiamate, penso alla riduzione del numero dei parlamentari, cui non ne sono state agganciate altre, così com'è accaduto anche per altre riforme, come quella del Titolo V della Costituzione, che ha creato grandi difficoltà e grandi conflitti in materia di attribuzioni tra Stato e Regioni, con enormi contenziosi dinanzi al Consiglio di Stato.

È evidente che per noi di Fratelli d'Italia l'elezione diretta rappresenta una priorità, cristallizzata e scritta all'interno del nostro programma. La nostra è una posizione che ci appartiene storicamente e che viene da lontano, perché crediamo che andare a votare sia la maggiore forma di espressione democratica. Riteniamo che i cittadini abbiano diritto di scegliere e che una figura eletta direttamente dai cittadini abbia una maggiore forza e determini anche un maggior coinvolgimento dei cittadini stessi nella vita politica del Paese. Crediamo anche che nel corso degli anni una quota della disaffezione che c'è stata nei confronti della vita politica sia stata determinata anche dall'incertezza su come il voto viene poi tradotto nel Governo del Paese. « Perché andare a votare, se poi non si sa chi governerà e chi ci amministrerà? Tanto poi si mettono d'accordo »: tanti i luoghi comuni che si sono diffusi sulla politica.

Crediamo che l'elezione diretta vada incontro esattamente a questa esigenza. È altrettanto chiaro che non può essere disarticolata da tutta una serie di riforme che sono state in parte anticipate. Apprezziamo il fatto che si sia iniziato un dialogo su queste riforme e che si sia iniziato un percorso che darà comunque ampio spazio al Parlamento per discuterle e per approvarle.

Aggiungo, inoltre, in maniera molto franca e sincera che, proprio perché sono passati settant'anni da quella lettera tra Einaudi e De Gasperi, forse è il caso che qualcosa si inizi a fare. Abbiamo quindi apprezzato che questo Ministro su alcune cose sia già intervenuto in maniera fattiva, come ad esempio l'abolizione di un numero significativo di regi decreti entro l'estate (si è parlato di 20.000 decreti), che è un lavoro sicuramente importante e dà già il segno della volontà dell'attuale Governo di attuare davvero delle riforme, di semplificare, di andare verso una partecipazione più fattiva dei cittadini. Credo che questo sia indispensabile.

È vero – lo ripeto – che sono passati settant'anni dalla lettera di Einaudi ed è vero che forse discutiamo da trent'anni sulla governabilità, ma ricordo che allora i cittadini accedevano alle informazioni in modo completamente diverso, mentre oggi è un altro tempo. Poiché siamo, secondo me, oltre la Terza Repubblica in termini di comunicazioni e tecnologici, le istituzioni devono ripensare a come coinvolgere i cittadini in un'epoca nella quale le informazioni non sono più trasmesse soltanto attraverso la carta stampata – purtroppo, per tanti aspetti – ma corrono a una velocità differente, la partecipazione deve correre di pari passo e la politica altrettanto, per rendere i cittadini partecipi.

Fratelli d'Italia mantiene la sua disponibilità a partecipare e a sostenere questo percorso di riforme. Siamo convinti che la sfida più grande sia tagliare il traguardo e non solo discuterne; se ne discute da troppo tempo e non si taglia il traguardo. Noi faremo di tutto affinché in questa legislatura ciò accada.

VALENTE (*PD-IDP*). Signor Presidente, aggiungo la mia voce a quella di tutti coloro che hanno espresso un apprezzamento esplicito per il metodo seguito. Lo voglio dire in premessa: credo che una materia come quella delle riforme istituzionali non possa che passare per questo metodo, ma non lo diamo mai per scontato, quindi l'apprezzamento c'è ed è sincero. Credo inoltre – lo dico sempre in premessa – che in questo caso, da parte di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, ci sia la consapevolezza di una crisi profonda che attraversa anche i metodi e gli istituti di rappresentanza così come li abbiamo conosciuti e definiti in questi anni: la democrazia, la disaffezione al voto, l'alto tasso di astensionismo. Partiamo tutti con la volontà di voler provare a rispondere in qualche modo anche a questo tema.

Vorrei però far presente alla Ministra che forse ci aspetteremmo che, insieme al metodo, oggi si possa lavorare tutti per costruire, anche rispetto al merito, una convergenza sulle proposte. Mi rimetto completamente a quello che hanno detto innanzitutto i miei colleghi di Gruppo, ma anche il collega De Cristofaro e la senatrice Mariastella Gelmini.

Su tutto il resto, vorrei invece soffermarmi sul tema dell'autonomia differenziata, a cui la Ministra ha giustamente fatto cenno. Qui mi sento di dire che forse, al di là delle perplessità – più che perplessità, direi contrarietà netta – che esprimiamo come Gruppo, sarebbe giusto e utile

sentire le voci di tanti amministratori locali che in queste ore addirittura ipotizzano la possibilità di una proposta di legge di iniziativa popolare per tentare di bloccare un disegno che preoccupa tantissimi, compresi sindaci e rappresentanti del centrodestra.

Penso anche a quello che significa oggi per noi il tema dell'educazione e della formazione delle giovani generazioni. In questo tempo così complicato che viviamo, ritengo che le affermazioni del Ministro Valditarà siano state – come la *premier* Giorgia Meloni ha dichiarato a proposito di quello che ha detto il presidente La Russa – delle sgrammaticature istituzionali. Lo voglio sperare, perché ipotizzare addirittura gabbie salariali o stipendi differenziati degli insegnanti a seconda che siano al Nord o al Sud, credo debba destare sinceramente più di una preoccupazione per ciascuno di noi, e non solo per le forze di opposizione in Parlamento.

Scuola e sanità, se penso a quello che abbiamo passato (mi riferisco in particolare alla pandemia), dovrebbero essere materie sostanzialmente sottratte alla possibilità che ogni Regione definisca degli indirizzi autonomi. Lo dico anche rispetto a riforme alle quali abbiamo messo mano noi, penso in modo particolare a quella del 2001. Forse avremmo dovuto fare un rodaggio a quella riforma e oggi è giusto capire che forse addirittura qualche passo indietro sarebbe stato opportuno, ad esempio rispetto al tema della sanità, della gestione della salute e dell'offerta sanitaria sul nostro territorio. Basti pensare a quello che abbiamo vissuto in pandemia, ossia quante offerte regionali avevamo e come è stato difficile, anche in quel contesto di gestione di quel servizio, dare risposte adeguate. Credo che questo è quanto ci avrebbe dovuto insegnare ciò che abbiamo vissuto.

Vengo al merito per chiudere sulle tre cose che lei ha detto, che mi lasciano perplessa e che chiedo a lei, perché forse abbiamo interpretato male. Lei ha parlato innanzitutto di definizione dei LEP. Le chiedo: definizione propedeutica a cosa? Non alla definizione delle intese, ma all'attribuzione delle funzioni alle Regioni: così è scritto nel disegno di legge Calderoli. Paradossalmente, potremmo definire le intese prima della definizione dei LEP, ma aspettare la definizione dei LEP per procedere all'attribuzione delle funzioni. Non credo che sia una questione terminologica.

Concordo con la considerazione della senatrice Gelmini: quando cambiano i Governi, non si riparte sempre da zero; non si ricomincia sempre da zero se c'è un lavoro al quale peraltro avevano partecipato tutte le forze politiche. Si è parlato di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio e si è addirittura previsto che i LEP potranno essere definiti anche attraverso il contributo di tale cabina. Voglio soprassedere sugli esperti che sono stati chiamati a definire e ad essere parte di questa cabina di regia, ma secondo me il tema di chi li definisce e di come vengono definiti non è secondario. Così come non credo sia proprio l'ultima tra le preoccupazioni in ordine di importanza il fatto che una cosa è definire i livelli essenziali delle prestazioni, e un'altra cosa è

finanziarli. Noi li possiamo anche definire, ma se non ci mettiamo le risorse – e sappiamo che il tema è innanzitutto trovare le risorse – li avremo definiti solo sulla carta. A essere propedeutica è la definizione, non il finanziamento. Quindi potremo procedere con il processo dell'autonomia senza finanziare i livelli essenziali. Queste mi sembrano preoccupazioni di non poco conto, ma mi auguro che lei possa darmi delle risposte che mi convincano.

In secondo luogo, mi soffermo sul ruolo del Parlamento. La legge prevede un esame da parte del Parlamento. Oggi, nel disegno di legge, leggiamo di un parere espresso dal Parlamento su un'intesa del tipo prendere o lasciare, mi va bene o non mi va bene. Altra cosa è un esame del progetto di autonomia differenziata da parte del Parlamento. Le chiedo dunque come il Parlamento potrà esaminare e quali margini avrà per modificare tanto il progetto quanto le intese nel momento successivo, che sono ovviamente appannaggio dell'Esecutivo.

L'ultimo punto: il tema del cofinanziamento. Il disegno di legge prevede la possibilità di compartecipazione al gettito da parte di uno o più tributi maturati sul territorio regionale per le funzioni che saranno attribuite; cioè quelle funzioni possono essere cofinanziate da uno o più tributi maturati a livello regionale. Qui la preoccupazione è più di una; significa ovviamente che alcune di queste funzioni saranno finanziate dalle Regioni dove i tributi sono più alti in maniera diversa da quelle Regioni in cui questa compartecipazione evidentemente non vi potrà essere.

Sul terreno del finanziamento, per noi oltre ai principi di perequazione, che gli articoli 116, 117, 118 e 119 della Costituzione tutelano, teniamo a cuore anche il principio solidaristico; per noi su questi temi non si può tornare indietro.

Signor Presidente, in conclusione, le nostre sono veramente preoccupazioni serie e ci auguriamo che il margine di intesa e di dialogo possa consentire qualche modifica ancora in corso d'opera.

TOSATO (*LSP-PSd'Az*). Signor Presidente, signor Ministro, anch'io mi unisco all'apprezzamento per il percorso che ha avviato, prima di confronto e poi di definizione delle scelte. Abbiamo la fortuna di far parte di una stagione parlamentare in cui si prospettano cinque anni di attività perché gli elettori hanno potuto individuare una maggioranza chiara in questo Parlamento. C'è quindi il tempo di definire tutte le riforme che lei ha citato senza fretta, ma con la necessità di arrivare a un approdo il più condiviso possibile – questo è ovvio – frutto non solo delle scelte della maggioranza, ma anche con l'utile apporto dell'opposizione.

Negli ultimi cinque anni, in cui non c'erano maggioranze, non è stata avanzata nemmeno una proposta di riforma. Abbiamo quindi un'occasione migliore rispetto a quella dei cinque anni passati, un punto di partenza in cui la maggioranza esprime delle proposte e cerca di trovare la condivisione da parte delle opposizioni affinché le riforme appartengano realmente a tutti.

Ho avuto l'opportunità di fare esperienza come consigliere e assessore comunale, consigliere regionale, e ora sto vivendo questa esperienza parlamentare. Il dato fondamentale che ho riscontrato nelle diverse esperienze è che esistono modelli elettorali che permettono la scelta di maggioranze chiare che riescono a governare per cinque anni, e l'individuazione di chi ha la responsabilità di Governo (i sindaci, i governatori), e invece un sistema elettorale, quello delle elezioni politiche, che spesso e volentieri non ottiene questi due risultati, che per me sono un valore democratico. Non ritengo un disvalore la possibilità per i cittadini di individuare il sindaco e il governatore, di avere delle maggioranze chiare che governano per cinque anni, ma una grande ricchezza per la democrazia. Questa ricchezza per la democrazia purtroppo non l'ho vissuta nelle mie esperienze parlamentari.

Il cittadino quando vota non sa da chi sarà governato, non sa se ci sarà una maggioranza in grado di portare avanti il proprio programma, che sia quello economico, sociale o di varia natura, ma spesso e volentieri si è trovato con Governi che, per necessità, hanno messo insieme forze e schieramenti politici, che avevano visioni totalmente diverse e antitetiche. L'alternativa sarebbe stata quella di elezioni immediate, ma è evidente che questa è l'estrema *ratio* a fronte di una democrazia parlamentare come la nostra. Credo però che una democrazia parlamentare che rimanga tale, ma che permetta di avere questi due elementi di certezza per i cittadini, sia una scelta, una possibilità migliorativa per la governabilità del Paese: una democrazia parlamentare in cui sia assicurata anche la rappresentatività. È ovvio infatti che anche le forze minoritarie, quelle che non raccolgono i consensi più ampi, possono comunque avere la propria tribuna, il proprio diritto di voce all'interno dei Parlamenti.

La scorsa legislatura ha rappresentato l'esempio più chiaro di come il sistema elettorale attuale non funziona: abbiamo avuto tre Governi con tre maggioranze diverse che hanno messo insieme forze politiche antitetiche. Abbiamo visto i risultati, a volte buoni, ma spesso anche l'impossibilità di declinare una chiara e omogenea attività di Governo perché non ce ne erano le condizioni.

È auspicabile, dal mio punto di vista, che si debba passare ad un sistema maggioritario, eventualmente con l'espressione dell'indicazione, da parte dei vari schieramenti, del possibile Presidente del Consiglio; non credo che questa ipotesi metta in discussione l'autorevolezza del Presidente della Repubblica che, a fronte della nostra Costituzione, ha poteri distinti e diversi, di garante della Costituzione. Non ravvedo quindi un problema nell'indicazione e nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che invece avrebbe effetti positivi, con la possibilità per lo schieramento di governare per cinque anni. Qualora, agli occhi dei cittadini che hanno il potere democratico di scegliere i propri rappresentanti, tale schieramento abbia fatto bene, verrà riconfermato dal voto; qualora abbia fatto male, ovviamente verrà bocciato e un altro schieramento potrà ottenere una maggioranza e governare in modo chiaro e omogeneo, con una propria visione della società e del Paese in modo sicuramente più

efficace. La scelta responsabile dei propri eletti da parte dei cittadini credo quindi sia un modello auspicabile.

Abbiamo delle differenze con alcune forze della sinistra e dell'opposizione rispetto al corpo elettorale che deve fare le scelte. Abbiamo assistito a due riforme, quella Delrio, che riguarda le Province, e la riforma costituzionale, proposta dal Governo Renzi sulla scelta di chi dovessero essere i senatori, in cui si è voluto delegare il ruolo di elettori ad un corpo intermedio (quindi non al corpo elettorale). Nel primo caso, per le Province, il ruolo di elettori è stato assegnato ai consiglieri comunali, nel secondo caso si è ipotizzato che fossero i consiglieri regionali a scegliere al proprio interno i rappresentanti al Senato. Questo è un modello di democrazia che, a mio avviso, toglie potere al popolo ed è per questo che noi ci siamo opposti. Noi crediamo che l'elezione dei rappresentanti dei cittadini, ad ogni livello, debba passare dalla scelta responsabile, legittima, piena e totale dei cittadini.

Non credo che ci siano modelli di democrazia più efficaci e più corretti di questo ed è per tale ragione che stiamo discutendo della riforma della nuova elezione dei rappresentanti della Provincia in cui i cittadini torneranno protagonisti anche di questa scelta.

Ciò che, a mio avviso, allontana dal voto i cittadini è l'impressione che il proprio ruolo sia assolutamente irrisorio ed inefficace rispetto alle scelte che sono chiamati ad effettuare. È evidente che in un sistema elettorale in cui l'elettore sa che le sue scelte sono determinanti, la partecipazione è più motivata. Io trovo più motivazioni quando scelgo il mio sindaco, quando scelgo la maggioranza che governerà la mia città. Trovo più motivazioni quando magari scelgo chi governerà la mia Regione. Faccio fatica invece a partecipare a una consultazione elettorale ed elezioni politiche in cui esprimo la mia idea, ma so che tendenzialmente sarà difficile, a causa della legge elettorale, che ci sia una maggioranza certa in Parlamento che possa rappresentarmi e rappresentare il Paese per cinque anni.

È ovvio che questi sono solo alcuni spunti di riflessione. L'ultimo che faccio rispetto alla mia esperienza qui il Parlamento è sui decreti-legge, su cui lancio un elemento di discussione che non vuole essere una proposta ufficiale. Si potrebbe creare un meccanismo in cui il periodo di conversione dei decreti-legge possa essere anche più lungo, partendo dal presupposto che comunque il decreto-legge entra in vigore nel momento in cui il Consiglio dei ministri lo vara e non c'è quindi un vuoto di efficacia del provvedimento qualora ci siano i requisiti di urgenza, cioè il motivo per emanarlo. Penso magari anche ad una ripartizione un po' più efficace dei tempi entro i quali le due Camere si devono esprimere per permettere effettivamente che questo possa accadere. Quindi la tagliola non sarebbe per la conversione in legge finale, che sappiamo essere di sessanta giorni, cosa che spesso permette l'esame in un solo ramo del Parlamento, lasciando al secondo ramo solo la possibilità di adeguarsi entro la scadenza. In un ipotetico dibattito in cui la prima Camera ha un dato tempo e la seconda ne ha un altro, invece, le due tagliole permet-

terebbero un bicameralismo più efficace, in cui entrambi i rami del Parlamento potrebbero esprimere la propria opinione.

Questi sono solo spunti di riflessione, ovviamente, che non intendono essere una proposta ufficiale della Lega. Aspetteremo le sue proposte, signor Ministro, che arriveranno in Parlamento, però questa fase di dialogo credo possa essere utile veramente a tutti, affinché ognuno possa esprimere le proprie opinioni, anche in base alle esperienze che ha fatto.

OCCHIUTO (*FI-BP-PPE*). Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il signor Ministro per la sua relazione esaustiva, ma soprattutto apprezzata da tutti per quanto riguarda non solo il metodo, la capacità di interlocuzione con tutte le forze politiche ma anche il merito, rispetto a quest'azione di semplificazione, che prevede anche il taglio di tante norme e di regi decreti, nonché per l'azione trasversale – a cui faceva riferimento anche la senatrice Gelmini – che è stata compiuta, in questo caso, rispetto alle tante altre portate avanti dai Ministri dei lavori pubblici, dell'ambiente e della sicurezza energetica, per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR su temi importanti.

Vorrei utilizzare i minuti a mia disposizione per porre l'accento su un tema che è stato marginalmente trattato, ma ripreso all'inizio in parte dal collega Cataldi, che riguarda la semplificazione delle procedure, che è già stata meritevolmente avviata e che è trasversale a tutte le azioni: abbiamo visto il tema dell'ambiente, quello dei lavori pubblici, la necessità di mettere a terra tanti progetti con il PNRR.

Da sindaco, per undici anni ho vissuto una stagione in cui, pur riuscendo a spendere un'ingente quota di risorse anche comunitarie, ho vissuto personalmente l'esperienza di chi si scontrava con un eccesso di regole, come giustamente richiamava il collega Cataldi, rispetto a un'azione incisiva che si poteva compiere sul territorio, grazie alle risorse che già esistono (come i fondi di coesione) e che spesso noi stessi sindaci in passato, ma anche oggi, difficilmente abbiamo speso.

Immaginiamo cosa può avvenire con ulteriori risorse a disposizione rispetto alla riforma del governo del territorio – ed è questo il tema che vorrei introdurre – quando già in alcuni contesti abbiamo un'abnormità del corpo normativo, a causa non solo di questo eccesso di regole, ma di un ritardo che, secondo me, in Italia c'è rispetto al governo del territorio. La legge urbanistica vigente in Italia risale al 1942: allora, mentre si perdeva la guerra, si è avuta la capacità di fare questa legge che ha ancora un impianto valido, insieme a tante altre norme che sono state fatte in quel periodo sui beni culturali e ambientali o in materie sociali. Si è trattato di un ventennio che da un punto di vista normativo, rispetto ad alcuni temi, è stato molto prolifico. Quella legge è stata fatta con uno spirito legato a quel periodo: aveva come obiettivo principale l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico del territorio.

Da allora, le cose sono molto cambiate, ma non c'è stata anche un'evoluzione normativa da un punto di vista del governo del territorio. D'altra parte, il governo uomini-territorio è il filo conduttore dell'evolu-

zione antropica e anche storica dei popoli. Questo sviluppo urbanistico del passato ha consentito al nostro Paese di produrre ricchezza anche per il futuro, per le giovani generazioni. Il governo del territorio è il fondamento della civiltà di un popolo.

Nel 1970 c'è stata poi l'introduzione delle Regioni e l'urbanistica è diventata una materia concorrente tra Regioni e Stato, quindi si è avuta una produzione anche eccessiva di leggi urbanistiche da parte delle Regioni. Come ho verificato non solo da professionista, ma anche facendo il sindaco, questo produce non soltanto l'eccesso di regole, ma anche la difficoltà di mettere a terra i progetti e la differenziazione di servizi che produce, perché siamo di fronte a un corpo normativo che da Regione a Regione dà ai residenti e ai cittadini servizi diversi, che riguardano le prestazioni principali, ma anche la qualità dall'abitare e del vivere. Quindi non garantisce sostanzialmente gli stessi diritti.

C'è un'esigenza, secondo me, che sta alla base di tutto, che è quella di riformare proprio il governo del territorio e non è più tanto un discorso di leggi urbanistiche. La legge urbanistica, come dicevo prima, era stata fatta in quel periodo per l'incremento edilizio e lo sviluppo urbanistico, ma adesso le città già esistono e si sono sviluppate tanto, quindi non c'è più questa necessità di incremento; anzi, ci sono denatalità e calo demografico. All'origine, quando facevamo i piani regolatori, pensavamo sempre di farne in espansione, perché si prevedeva sempre un incremento del numero degli abitanti, ma adesso c'è un decremento: ci sono città che avranno altre esigenze e saranno multietniche e multiculturali.

Dagli anni Settanta abbiamo il problema di correggere anche le distorsioni dell'urbanistica, cioè i quartieri popolari e le situazioni di degrado urbano e marginali. Abbiamo quindi un'esigenza seria, che è molto trascurata (infatti, da questo punto di vista, siamo gli ultimi in Europa), di riordino del corpo normativo con una nuova legge sul governo del territorio, non tanto sull'urbanistica.

Non vorrei che la produzione di queste norme legate all'autonomia differenziata ci riportasse indietro rispetto a un dibattito che era già stato avviato sulla legge urbanistica. Non vorrei che la materia urbanistica, anche da un punto di vista dei principi, fosse delegata completamente alle Regioni, perché questo non consentirebbe, anche sotto il profilo qualitativo e dei servizi sul territorio, di avere unicità e qualità sul territorio nazionale, ma neanche di introdurre principi che devono essere seguiti. Chiedo in conclusione al Ministro di considerare questo aspetto, affinché l'urbanistica sia uno strumento fondante per l'attuazione dei principi costituzionali che ci sono e vanno rispettati.

PRESIDENTE. Abbiamo sviluppato molto il dibattito, per cui ci sarà bisogno anche di tante risposte. Cedo quindi immediatamente la parola al Ministro per la replica.

ALBERTI CASELLATI, *Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa*. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto i se-

natori e le senatrici per il contributo offerto in termini di idee e di osservazioni, di cui terrò ovviamente conto.

Rispondo subito, anche con molto piacere, ai senatori Cataldi e Occhiuto, perché il mio obiettivo prioritario sulla semplificazione normativa è proprio quello di garantire la certezza dei diritti, attraverso l'eliminazione di inutili passaggi – e a tal proposito si moltiplicano gli esempi, come peraltro rilevato anche oggi nelle vostre osservazioni – di tempi lunghi, di incertezze interpretative, che generano proprio la mancanza della definizione e della certezza di diritti e doveri per i cittadini, provocando spesso anche situazioni di illegalità.

Ieri sono stata in Abruzzo, dove ho sottoscritto con il Presidente Marsilio un protocollo d'intesa sulla semplificazione normativa proprio per cercare, attraverso la semplificazione, di rendere più facile la vita di cittadini ed imprese, nonché di aiutare a concludere l'*iter* della ricostruzione.

Occorrono quindi tempi brevi e certi, norme chiare, come si è detto. Questa è la ragione per la quale poi andremo a definire i codici: pensiamo infatti ad un avvocato, a un magistrato o a un semplice cittadino i quali, nel momento in cui devono verificare una determinata norma, sono costretti a fare riferimento a quella precedente o a quella precedente ancora, per cui diventa davvero difficilissima la ricostruzione delle varie fonti normative che presiedono alla stesura di quella norma.

Rispondo poi alle senatrici Gelmini e Valente sulla questione dell'autonomia differenziata. Esiste una cabina di regia che coinvolge la parte politica per la definizione dei LEP, ma esiste anche una commissione tecnica, che ovviamente terrà conto di tutti i lavori che hanno interessato la materia. Se vogliamo dire la verità e raccontarcela tutta, non è stato così nella scorsa legislatura, nel corso della quale è stato fatto un grande lavoro proprio sull'autonomia differenziata da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Io faccio parte della cabina di regia, ma certamente su questo il Ministro Calderoli, che è il Ministro competente, potrà rispondere in maniera più dettagliata.

Rispetto all'importante lavoro fatto nel corso della XVII legislatura abbiamo modificato in maniera significativa proprio l'*iter* dell'autonomia differenziata. A tal proposito, voglio ricordare a me stessa che l'autonomia differenziata non è un'idea precipitata nel programma di Governo del centrodestra, ma l'applicazione di una norma costituzionale approvata dal centrosinistra; noi la stiamo soltanto applicando, rivoluzionando l'*iter* predisposto precedentemente, proprio per non lasciare nessuna Regione indietro e non creare differenziazioni territoriali, compromettendo l'unità nazionale.

Abbiamo tenuto conto proprio di questa preoccupazione, costruendo un modello compatibile con l'unità della Repubblica, con eguali funzioni dei servizi – com'è scritto nel testo di legge che è approdato al Senato e sarà quindi all'esame di questa Commissione – quindi scongiurando proprio il pericolo che la differenziazione regionale possa accrescere i divari territoriali e attentare alla coesione sociale.

Nell'articolo 1 – e faccio riferimento alla domanda posta dalla senatrice Gelmini – si parla espressamente di principio di sussidiarietà, mentre nell'ultimo articolo si parla di fondo perequativo. Qual è la grande novità? Per quanto mi riguarda, quando parlo di autonomia differenziata, io intendo la migliore allocazione delle risorse nelle Regioni, perché ogni Regione possa esprimere al meglio le proprie potenzialità.

Come avviene questo? A differenza di quello che si è sempre detto, per cui prima si stabilivano le intese fra Stato e Regione e poi venivano a definirsi i livelli essenziali delle prestazioni, non è così: abbiamo abolito la spesa storica e, facendo riferimento ai costi e ai fabbisogni *standard*, abbiamo stabilito che la definizione dei LEP sia la preconditione per le intese. Chi vorrà fare questo accordo fra Stato e Regioni su varie materie lo farà; chi non vuole, non lo farà. Si tratta di questo e il Parlamento avrà un ruolo. Sta per arrivare proprio in questa Commissione il disegno di legge che voi potrete esaminare, modificare e sul quale potrete fare osservazioni o tutto quello che vorrete, com'è ovvio che sia. Ciò per quanto riguarda l'autonomia differenziata.

Arrivo ora ad un punto che è stato variamente toccato dai senatori Giorgis, Parrini e Cataldi sulla modifica delle forme di Governo nella Parte II della Costituzione. A più di trent'anni dalla riforma Bozzi – la prima, se non sbaglio, mi pare che risalga proprio al 1983, quindi andiamo molto indietro nel tempo – mi stupisce sempre che, fin dalle discussioni dei Padri costituenti, è stato detto da illustri giuristi che, mentre nella Parte I la Costituzione si mostra presbite, guardando lontano nei principi, nella Parte II essa invece è miope, dovendo tenere conto, non soltanto dell'epoca nella quale essa è stata ben scritta dai nostri Padri costituenti, ma dovendo guardare avanti alla possibilità di essere eventualmente modificata in considerazione delle ragioni storiche, sociali ed economiche intervenute nel tempo. La Parte II è stata vista dunque dai Costituenti, non come una parte statica, ma come una parte dinamica.

Fatta questa premessa, mi stupisco dunque sempre quando sento dire che se ne discute da tanti anni. Tutti, da destra e da sinistra, hanno sentito la necessità di modificare variamente la Parte II della Costituzione; quando però si arriva a toccare mano, sembra che ci si trovi di fronte ad una missione impossibile. Amo molto un aforisma che recita: non mi interessa tanto che una cosa sia difficile, non mi spaventa; quello che mi interessa è che ne valga la pena. Dobbiamo allora rispondere proprio a questa domanda: vale la pena modificare la Costituzione? Io ritengo di sì, anche perché non possiamo andare avanti così e non lo dico io, ma i dati, i numeri: sessantotto Governi in settantaquattro anni di Costituzione, con una durata media di dodici mesi, la dicono lunga sulla necessità di mettere mano alla riforma del governo.

Ci tengo a dire che, se non ho ancora presentato un disegno di legge, è perché evidentemente mi auguro che prosegua ancora l'interlocuzione. Se non fossi consapevole di questo, è evidente che sarei venuta da subito ad elencare le linee programmatiche; da quando ho avuto la delega, avrei potuto venire qui a esporvi che cosa penso. Non è che io

non abbia un'idea precisa di quello che vorrei fare, ma penso che non sia soltanto la mia idea che debba contare: dovrebbe contare l'apporto di tutti, purché non ci sia una situazione pregiudiziale. Dico questo perché il dialogo significa scambio, ma lo scambio non c'è se si rimane arroccati sulle proprie posizioni.

Ho sottolineato da subito di non voler manifestare una preferenza per un tipo di elezione del Capo dello Stato piuttosto che del Presidente del Consiglio; ho detto che ero aperta. Di solito, se parliamo di semipresidenzialismo, facciamo riferimento al caso francese. Il sistema più diffuso in Europa – il professor Giorgis è costituzionalista e lo sa perfettamente – è il semipresidenzialismo, ma quello con la modalità francese c'è solo in Francia, in Romania e in Lituania; dopodiché ci sono varie ipotesi di elezione diretta del Presidente della Repubblica, che è quella più diffusa in Europa, però con vari pesi tra le funzioni del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica. Ma se parliamo di elezione diretta, questa c'è in Portogallo, Irlanda, Finlandia, Austria, Polonia, Bulgaria, Croazia, Slovenia, Slovacchia e Repubblica Ceca.

A proposito della Commissione bicamerale D'Alema, ricordo la bellissima premessa del senatore Salvi, costituzionalista. Erano partiti da un'ipotesi di elezione del Presidente del Consiglio e sono poi arrivati al semipresidenzialismo alla francese. Lo dico al senatore Giorgis quando mi si dice di non volere una diminuzione di funzioni del Presidente della Repubblica, perché queste forme di elezione diretta potrebbero portare a pratiche demagogiche politiche (mi pare che abbia detto questo). Debbo dire che proprio su questo punto la relazione Salvi, che era del Partito democratico (anche se allora si chiamava in maniera diversa), diceva: non c'è nessun pericolo, nell'elezione diretta, di derive plebiscitarie; ci dobbiamo interrogare soltanto sul fatto se il popolo italiano è pronto per questa elezione e se l'Italia è pronta; noi diciamo di sì, perché questo non solo non porta a derive plebiscitarie ma porta ad un rafforzamento della democrazia e dei partiti.

Quindi di che cosa stiamo parlando? La Commissione D'Alema risale al 1999, ma nella scorsa legislatura ci sono stati due disegni di legge, presentati rispettivamente dal senatore Parrini e dal senatore Ciccanti, che riguardavano proprio il semipresidenzialismo. Se possiamo dire che il 1999 risale a un tempo lontano rispetto al quale alcune posizioni sono state superate, è però vero che questi disegni di legge sono abbastanza vicini perché riguardano la scorsa legislatura. C'è stato un cambiamento di idee? È possibile, le idee si possono cambiare, lo capisco. Però mi appello anche ad una memoria vicina, non a una memoria lontana.

Ho detto che chiuderò il disegno di legge per la fine di giugno-luglio, insomma prima della pausa estiva, perché penso che, così come io posso rivedere le mie posizioni – e questo è l'apporto del dialogo – anche gli altri possono rivedere le proprie, e ci conto.

Il senatore Giorgis e il senatore Parrini, in sintonia, hanno parlato non di presidenzialismo, cioè di elezione diretta del Presidente della Re-

pubblica, ma di elezione diretta del Presidente del Consiglio. Sappiamo benissimo che questo ha avuto un'unica attuazione: in Israele. La stessa posizione è stata sostenuta anche dal senatore De Cristofaro. Si è parlato di un rafforzamento del Presidente del Consiglio, facendo l'esempio del sistema tedesco e di quello spagnolo. La premessa di questo è stata: non si vuole toccare la figura che funziona di più oggi, ossia quella del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale. Lo penso anch'io, ma nessuno vuole toccare le prerogative del Presidente della Repubblica; nessuno mette in discussione e nemmeno in dubbio la figura del Presidente della Repubblica e il ruolo che ha avuto e che ha nel nostro Paese.

Però, se facciamo riferimento al sistema tedesco, dobbiamo anche tenere presente che nessuno sa nemmeno come si chiama il loro Presidente della Repubblica, poiché le sue funzioni nel sistema tedesco sono pochissime, mentre è fortissimo il ruolo del cancelliere. Pertanto, anche su questo punto non mi ritrovo, *absit iniuria verbis*, con quello che mi state dicendo. Questo senza considerare che la Germania è uno Stato federale e che ha un sistema di partiti molto diverso dal nostro: intanto non sono associazioni private, come lo sono i nostri; quando si formano dei Governi, sottoscrivono dei patti. È una cosa molto diversa rispetto al nostro sistema, un po' difficili da conciliare, perché sono istituzioni di diritto pubblico. Ripeto, non mi ritrovo tantissimo.

L'elezione diretta vede da parte dei cittadini finalmente una partecipazione alla forma di Governo; la mancata partecipazione ha provocato un disallineamento fra Governo e cittadini, che non vanno più a votare perché si vota in un modo e ci si ritrova con un Governo di un altro tipo. E non è vero che non possono.

Senatore Parrini, lei diceva che abbiamo il problema dello svilimento del Parlamento perché c'è il sistema del *simul stabunt simul cadent* come nelle Regioni. Allora, se il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dal popolo, in una lista coordinata, come è nelle Regioni, è chiaro che la fiducia è in *re ipsa*. Ma è altrettanto chiaro che c'è il problema della sfiducia: il Parlamento può infatti sfiduciare il Presidente del Consiglio eletto dal popolo, che essendo sfiduciato cade. Non si svilisce quindi il Parlamento perché, anche nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, è il Parlamento che decide poi se il Presidente del Consiglio resiste – per così dire – nella legislatura. Lei ha detto che è come nelle Regioni, *simul stabunt simul cadent*. Abbiamo nelle Regioni una precarietà o una mancanza di stabilità? Non mi pare.

Non è che noi non abbiamo un'agenda, come diceva prima il senatore Giorgis. A me sembra un po' ingeneroso dire che noi e il presidente Meloni non abbiamo un programma di governo e delle riforme. Mi spiace non aver letto l'intervista di cui si è parlato ma, per la verità, essa va vista in tutte le sue sfaccettature; non posso perciò rispondere al riguardo. Non è che il programma non c'è; il programma c'è. Con l'autonomia differenziata si sta applicando una delle riforme. Per quanto riguarda il presidenzialismo ho detto che presenterò un disegno di legge

prima dell'estate; se non l'ho fatto è sempre per questa ricerca di trovare un punto di convergenza e un punto di caduta possibile. Di solito ci si rifà ai prototipi già esistenti perché sono sperimentati, ma non è detto che noi non possiamo adattare alla sensibilità del nostro Paese anche la riforma, portando qualche innovazione, così come hanno fatto altri Paesi che, nell'applicare il semipresidenzialismo alla francese, non si sono attenuti rigidamente a quello che era il modello francese *tout court*.

Per esempio io, da Presidente del Senato, ho cercato di difendere con molta forza nella scorsa legislatura la funzione del Parlamento. Debbo dire che l'ho fatto sempre, in ogni Conferenza dei Capigruppo o dialogando con i vari Governi. Ricordo infatti che in una legislatura ne abbiamo avuti praticamente tre tutti diversi: giallo-verde, giallo-rosso, tutti insieme ad eccezione di Fratelli d'Italia. Ho lamentato, per iscritto e nelle interviste, il fatto che, essendo una Repubblica parlamentare, la marginalizzazione del Parlamento è una patologia, che non è di oggi e purtroppo neanche di ieri e dell'altro ieri. È una marginalizzazione che noi troviamo in tutti gli stadi di governo, dal Comune fino alle Regioni, alle Province e al Parlamento. C'è uno scivolamento del legislativo verso l'esecutivo. In Regione chi fa tutto è l'assessore e lo stesso avviene in Comune. Ciò non mi piace, ma ho pensato a un bilanciamento che devo sottoporre alla maggioranza. Una volta che si sceglie una forma di governo, è chiaro che tutti i pesi e contrappesi verranno guardati con particolare attenzione.

Anche per il voto a data certa non c'è bisogno di un intervento. Abbiamo modificato i Regolamenti, la data certa c'è già. Invece dei sessanta giorni del decreto-legge, per rafforzare il Parlamento si mette anche per i disegni di legge parlamentari un voto a data certa attraverso le modalità che si definiranno tra i Presidenti di Camera e Senato, perché chiaramente ci deve essere un accordo fra le due Camere, con un raddoppio dei tempi, secondo le priorità che vengono indicate. Ciò significa rafforzare il Parlamento. Questa è una delle idee che ho nella mia testa. Ciò non vale solo per i disegni di legge governativi, come previsto oggi dal Regolamento del Senato, ma anche per quelli parlamentari, secondo me, e anche per quelli d'iniziativa popolare.

Quindi il fatto che il Parlamento debba riprendere la sua centralità mi trova assolutamente d'accordo. Del resto, la tripartizione di Montequieu parlava chiaro, ma purtroppo è stata dimenticata da troppo tempo.

Per quello che riguarda invece l'accusa di aver ridotto il Parlamento ad una sorta di monocameralismo imperfetto e parallelo, purtroppo, a differenza degli altri Governi che si sono succeduti, forse nessuno ignorerà che c'è stata una elezione estiva. Non credo di trovare nella storia dei precedenti di questo tipo. Siamo arrivati con una legge di bilancio con il fiato sul collo e per le scadenze del PNRR abbiamo trovato dei binari sui quali ci siamo dovuti inserire. Non si è trattato di nostri binari, di binari di questo Governo, ma per prendere i fondi del PNRR ci siamo inseriti su scadenze già individuate. C'è una corsa contro il tempo che non vuole assolutamente essere un azzeramento del ruolo del Parlamento, che io ri-

tengo fondamentale. Anche noi siamo alla ricerca di una normalizzazione dei tempi, come il presidente Meloni ha detto in più di un'occasione. Pensiamo già al fatto che non viene più posta la questione di fiducia ad ogni conversione di decreto-legge. La regola è stata quella per troppo tempo: su ogni decreto-legge veniva posta la questione di fiducia. Adesso la questione di fiducia l'abbiamo già tolta e mi auguro davvero di arrivare a una normalizzazione dei tempi – perché è nelle intenzioni di questo Governo – per dare al Parlamento lo spazio che non solo merita ma che gli compete in base alla Costituzione.

Su questo non solo è aperto il dialogo, ma c'è un portone spalancato. Ho difeso sempre questo, ma non perché ero Presidente del Senato o per una questione di ruolo, ma per convinzione: la nostra è una Repubblica parlamentare, lo ripeto, pertanto non potrebbe essere diversamente. Mi auguro quindi che intanto il tempo si normalizzi anche per noi, per poter normare di più e meglio. Poi su questa riforma del Governo mi auguro davvero di trovare punti d'accordo perché, secondo me, non c'è una questione pregiudiziale, non c'è un muro che non sia abbattibile. Gli incontri ci possono essere, al di là dell'elezione diretta, che invece dovrebbe piacere, proprio per il coinvolgimento dei cittadini; pensavo di trovare più aperture su questo. Lasciamo stare la scelta fra l'elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio; significa invece uguale partecipazione dei cittadini alla vita del Governo ed è una scelta di responsabilità forte, che auspico fosse accolta in maniera più sensibile, perché sul resto assolutamente ci sono tante convergenze.

Tra l'altro, qualcuno ha accennato anche alla forma di presidenzialismo all'americana, che avevamo scartato perché è lontana dalla nostra sensibilità, intanto perché non abbiamo un bipartitismo, poi perché c'è il federalismo; però è la forma che darebbe più autonomia al Parlamento. Infatti, nel sistema del presidenzialismo all'americana c'è una netta cesura fra Parlamento e Governo, i parlamentari non possono far parte del Governo e il Presidente americano non può dire nulla sulle leggi, ma può solo avere diritto di veto, superabile con i due terzi dei voti del Congresso (cosa non ipotizzabile qui). La netta cesura c'è fra Parlamento e Governo nel sistema americano, che – lo ribadisco – per noi è lontanissimo, perché è molto diverso: parte da un bipartitismo e da un sistema federale che non abbiamo, però lì effettivamente il Parlamento conta e il Presidente non può dire niente sul sistema delle leggi; è un sistema che andiamo a scartare e di cui parlo solo perché era stato fatto un accenno.

So di non aver risposto a tutto, ma ho cercato di farlo. Ci saranno anche altre occasioni, nel momento in cui andrò a redigere un disegno di legge, una volta definita la volontà politica che spero e mi auguro ancora sia più ampia possibile, perché parliamo di Costituzione italiana, che quindi ci riguarda tutti.

Rispondendo alla senatrice Gelmini che me lo chiedeva, a proposito di percorsi di merito e di riforme ulteriori, è chiaro che poi, una volta che si definisce la volontà politica, ci sarà una veste tecnica il più pos-

sibile ineccepibile, perché le questioni ancora da discutere sono tante: c'è il filtro per la scelta del Presidente della Repubblica o del Consiglio, perché in genere ci sono le coalizioni che si allineano, e la legge elettorale, che potrebbe riguardare questo.

Vi ringrazio ancora, perché per me è stato un dialogo davvero utile e spero lo sia stato anche per voi.

PRESIDENTE. Signora Ministro, la ringrazio a mia volta per queste due ore e mezza di confronto molto costruttivo, al di là delle singole posizioni, tutte rispettabili: era da tempo che in questa Commissione, dove pur lavoriamo tantissimo, non c'era un dibattito di questo livello. Spero che ci saranno ulteriori occasioni per approfondire.

ALBERTI CASELLATI, *Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa*. Vorrei dirle, signor Presidente, che ci sono sempre, per tutti.

PRESIDENTE. Dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

I lavori terminano alle ore 13,30.

