



**I Commissione Affari Costituzionali
Senato**

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

Audizione del Vice Presidente di Confindustria

Gaetano Maccaferri

Roma, 28 maggio 2014

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

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

Sapete quanto il tema sia sentito da Confindustria.

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

È una visione sbagliata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La priorità è una complessiva riorganizzazione degli enti territoriali.

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

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

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

Occorre poi ridurre drasticamente il perimetro pubblico.

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

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

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

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

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

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

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

Vanno allora imposti dei limiti alle degenerazioni.

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

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

Mi avvio a concludere.

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

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

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

Possono cambiare i dettagli, non gli obiettivi di fondo.

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

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

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

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

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

Grazie per l'attenzione.