

IL nuovo DIRITTO AMMINISTRATIVO

M O N O G R A F I E

Collana diretta da FRANCESCO CARINGELLA

IL PRINCIPIO DEMOCRATICO DI SEMPLIFICAZIONE NELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

PIERLUIGI MANTINI



Giuridica Editrice

© Copyright – DIKE Giuridica Editrice, S.r.l. Roma

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

Progetto grafico della copertina

Chiara Damiani

Realizzazione editoriale

Studio Editoriale Cafagna, Barletta

Finito di stampare nel mese di giugno 2016

IL *nuovo*
DIRITTO AMMINISTRATIVO

M O N O G R A F I E

Collana diretta da **FRANCESCO CARINGELLA**

**Il principio
democratico
di semplificazione
nella riforma
della Costituzione**

Pierluigi Mantini



Giuridica Editrice
Roma

INDICE

PRESENTAZIONE di <i>Maria Elisa D'Amico</i>	XI
---	----

CAPITOLO I

La semplificazione come democrazia decidente

1. Introduzione	1
2. Dalle riforme incompiute alle istituzioni della Terza Repubblica	2
3. La “legislatura costituente”: una testimonianza non solo personale	8
4. Le proposte bipartisan dei “saggi”	10
4.1. Il superamento del bicameralismo paritario	11
4.2. Le funzioni del “nuovo” Senato della Repubblica	12
4.3. Il nuovo referendum popolare	12
4.4. Il riparto di competenze tra potestà legislativa statale e regionale	13
4.5. I temi non affrontati dal testo di legge costituzionale	13
5. I contenuti principali della nuova Costituzione	14
6. Il principio di semplificazione come chiave di interpretazione della riforma	15

CAPITOLO II

La semplificazione degli enti Fine del bicameralismo paritario, soppressione delle province e del CNEL

1. La riforma del Senato, la riduzione dei costi della politica	21
2. La soppressione delle province	25
3. L'abolizione del CNEL	27

CAPITOLO III

*La semplificazione legislativa
e l'interesse nazionale*

1.	Il superamento della “complicazione federalista” del titolo V	29
2.	Il nuovo riparto di competenze per materie.....	34
3.	Interesse nazionale, clausola di “colegislazione”, clausola di su- premazia	38
4.	Un caso da approfondire: il governo del territorio nella nuova Costituzione	40
4.1.	L'assenza di principi nazionali di governo del territorio	41
4.1.1.	Un caotico “federalismo” urbanistico	43
4.2.	La riforma costituzionale va nella giusta direzione	44
4.3.	Meno leggi e conflitti di attribuzione.....	45
4.4.	Con le “disposizioni generali e comuni” si vincono le resistenze e si favorisce il cambiamento.....	47
4.5.	Un governo del territorio più semplice ed efficiente	48

CAPITOLO IV

La semplificazione amministrativa

1.	La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del gover- no.....	49
1.1.	Semplificazione degli uffici pubblici.....	50
1.2.	Semplificazione normativa	51
1.3.	Semplificazione delle procedure.....	51
1.4.	Semplificazione dei servizi locali in forma imprendito- riale	52
1.5.	Semplificazione informatica (<i>e-government</i>)	52
1.6.	I soggetti della semplificazione nell'amministrazione sus- sidiaria	52
1.6.1.	Semplificare i semplificatori	53
2.	Il principio di semplificazione nella riforma della Costituzio- ne	55
3.	Osservazioni generali e puntuali sulla riforma “Madia” della pubblica amministrazione	56
3.1.	Il decreto legislativo sulla trasparenza nell'amministra- zione	59
3.2.	Lo sviluppo della SCIA tra liberalizzazione e ammini- strazione sussidiaria	60

3.3. La nuova conferenza dei servizi nei procedimenti decisionali	61
Conclusioni in corso d'opera (e di dibattito)	65
Bibliografia essenziale.....	71

“La parte più viva, più vitale, più piena d’avvenire, della Costituzione, non è costituita da quella struttura d’organi costituzionali che ci sono e potrebbero essere anche diversi: la parte vera e vitale della Costituzione è quella che si può chiamare programmatica, quella che pone delle mete che si debbono gradualmente raggiungere e per il raggiungimento delle quali vale anche oggi, e più varrà in avvenire, l’impegno delle nuove generazioni”.

Dal discorso di Piero Calamandrei
agli studenti milanesi, 1955

“La prima parte della Costituzione esprime in piena luce principi e valori fondamentali di convivenza civile e politica. La seconda parte, sull’ordinamento della Repubblica, ha presentato da subito gravissime fragilità. Nell’equilibrio dei poteri l’esecutivo è stato fin dall’inizio debole. I costituenti avevano previsto la necessità di dispositivi per evitare l’instabilità dei governi e le degenerazioni del parlamentarismo; ma questi dispositivi non sono mai arrivati. Presto apparve chiaro che il bicameralismo paritario era indifendibile. Siamo in ritardo gravissimo. I tentativi sono stati molti: la bicamerale presieduta da Bozzi, la commissione De Mita-Iotti, la commissione D’Alema, che vide collaborare tutte le forze politiche e fu silurata alla fine. Se si affossa anche questo sforzo di revisione costituzionale, allora è finita: l’Italia apparirà come una democrazia incapace di riformare il proprio ordinamento e mettersi al passo con i tempi”.

Dall’intervista a Giorgio Napolitano
Corsera, 2 maggio 2016

PRESENTAZIONE

di *Maria Elisa D'Amico*,
Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Milano
Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa

Il saggio di Pierluigi Mantini ben sottolinea il rilievo che ha l'introduzione del principio di semplificazione nella Carta costituzionale, ad opera della riforma approvata dal Parlamento il 12 aprile 2016 ed ora soggetta a referendum popolare confermativo.

In effetti, si tratta di una rivoluzione culturale, che va molto oltre il principio di "buon andamento" stabilito dall'art. 97 Cost., offre una base costituzionale alle molte azioni di semplificazione avviate dalla cd. legge Madia sulla pubblica amministrazione ed apre nuovi e più favorevoli orizzonti per le azioni future.

Ma, come subito si coglie dall'aggettivo "democratico" accostato nel titolo al "principio di semplificazione", l'Autore utilizza questo tema anche come parametro, chiave di lettura principale dell'intera riforma costituzionale che si estende, in realtà, anche alla semplificazione legislativa, degli enti, allo stesso funzionamento della "democrazia decidente".

A ben vedere questa interpretazione risulta fondata poiché tutta la riforma costituzionale è attraversata da questa esigenza di semplificazione e di maggiore efficienza delle istituzioni, sia nel superamento del bicameralismo paritario con la conseguente riforma del Senato, sia con la riforma del titolo V, con il rafforzamento dell'interesse nazionale e dei principi unitari delle materie e sia pure con la semplificazione/soppressione di enti come le province e il CNEL.

Il saggio offre utili ed anche originali elementi di valutazione in tutti questi campi, in particolare soffermandosi sulla semplificazione amministrativa che viene analizzata anche nelle criticità di specifici istituti (conferenza dei servizi, S.C.I.A., trasparenza amministrativa).

Ma il *leitmotiv* generale del libro è anche più profondo.

Come scrive l'Autore «se si ha cura e amore per la democrazia, per le sue regole, per il buon funzionamento delle sue istituzioni, occorre ammettere che è necessario prodigarsi per una manutenzione costante di esse, per individuare i cambiamenti utili ad equilibri più efficienti e più avanzati, nel fondamentale presupposto che, tra le molte definizioni, per democrazia si debba intendere

un sistema di regole che garantisca “il massimo di partecipazione, il massimo di decisione”.

Istituzioni più efficienti, procedimenti decisionali più celeri, minori apparati pubblici, e barriere normative nei confronti della libertà dei cittadini, più partecipazione alle scelte pubbliche, attraverso il voto e in via diretta: in sostanza, una “democrazia decidente”».

La riforma costituzionale, ora oggetto di referendum confermativo, si muove con decisione in questa direzione.

Potranno rilevarsi, in sede accademica, imperfezioni e dubbi su specifici punti.

Ma l'Italia deve proseguire con fermezza lungo il cammino delle riforme, senza timori né incertezze nell'affrontare le sfide del nostro futuro.

CAPITOLO I

La semplificazione come democrazia decidente

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalle riforme incompiute alle istituzioni della Terza Repubblica. – 3. La “legislatura costituente”: una testimonianza non solo personale. – 4. Le proposte bipartisan dei “saggi”. – 4.1. Il superamento del bicameralismo paritario. – 4.2. Le funzioni del “nuovo” Senato della Repubblica. – 4.3. Il nuovo *referendum* popolare. – 4.4. Il riparto di competenze tra potestà legislativa statale e regionale. – 4.5. I temi *non* affrontati dal testo di legge costituzionale. – 5. I contenuti principali della nuova Costituzione. – 6. Il principio di semplificazione come chiave di interpretazione della riforma.

1. Introduzione

Il 12 aprile 2016, con il voto della Camera dei deputati in sesta lettura, dopo due anni e 173 sedute, il Parlamento italiano ha votato la più ambiziosa riforma della parte seconda della Costituzione dedicata alla modernizzazione e alla semplificazione delle istituzioni dell’Italia. “Approvata la riforma Boschi-Napolitano”, “una giornata storica”, “una svolta che rompe con il passato”, solo i primi titoli di stampa.

Ed ancora: “Addio Senato, ecco la nuova Costituzione”, “via libera definitivo in Aula, la parola ai cittadini”, “riforme al traguardo, ora il referendum”.

Già, perché un’innovazione certamente positiva del percorso riformatore in atto, consiste proprio nell’“apporto costituente del popolo”, previsto dall’art. 138 della Costituzione, richiesto dalle stesse forze parlamentari di maggioranza che quella riforma hanno votato.

Una novità politicamente significativa, voluta dal premier Matteo Renzi, perché la Costituzione è “la casa di tutti gli italiani” e le regole comuni è giusto che siano condivise con il voto diretto dei cittadini, ben al di là del gioco delle maggioranze parlamentari.

Una modifica di 49 articoli della Costituzione reca molti cambiamenti, molte implicazioni, da leggere alla luce tenue dei delicati equilibri tra i poteri pubblici.

Per questo è importante riflettere sui cambiamenti della riforma, conoscerne i contenuti, ben oltre il dibattito dottrinario e specialistico, per esprimere un voto consapevole.

Occorre avere fiducia nella democrazia e nei suoi “principi” ossia, come scriveva Ruffilli, nei cittadini.

2. Dalle riforme incompiute alle istituzioni della Terza Repubblica

L'idea di uno Stato “più semplice”, più efficiente nei suoi processi decisionali, meno bloccato nel suo disordinato e costoso “federalismo all'italiana”, è da tempo largamente condivisa¹.

La riforma costituzionale è stata a lungo invocata non solo per far fronte ai problemi interni e tener fede all'impegno riformatore, ma anche perché solo uno stato più unito, coeso, competitivo, può essere attore credibile nella costruzione della nuova Europa, al tempo degli accordi intergovernativi del M.E.S. (meccanismo economico di stabilità), del *fiscal compact* e, ora, del *migration compact*.

Come è stato osservato «era difficile persino immaginare che questo Parlamento, incapace inizialmente sin di eleggere un Presidente della Repubblica, avrebbe portato a termine la riforma del Senato. Avrebbe portato cioè al superamento del bicameralismo paritario, considerato necessario ormai da tempo e da più parti: lo aveva auspicato sin dalla metà degli anni 70 Umberto Terracini»².

La storia delle nostre riforme istituzionali è lunga ed è qui possibile solo qualche cenno.

Il Presidente Giorgio Napolitano, nei saluti alle alte cariche dello Stato il 17 dicembre 2012, è stato categorico nell'affermare che «per le più che mature riforme della seconda parte della Costituzione, quella ora giunta al termine è stata, purtroppo, un'altra legislatura perduta».

Mario Monti, nella conferenza di fine anno dopo le dimissioni, ha espresso “amarezza” per le riforme istituzionali non realizzate, in particolare quella elettorale.

Nell'Agenda Monti viene puntualizzato che le riforme istituzionali non erano nel mandato affidato al governo di impegno nazionale nato per affrontare l'emergenza economica. Ma non si può non notare “che anche in questa legislatura, non si sono create le condizioni per una revisione della seconda parte della Costituzione che renda più efficiente e autorevole l'azione delle istituzioni. Nonostante i ripetuti richiami del Presidente della Repubblica le

1. V. C. PINELLI, in *La Repubblica*, 11 maggio 2016, p. 7 che ammette che «fino a due anni fa tutti i miei colleghi volevano la fine del bicameralismo e la creazione di un Senato delle regioni». Per un *excursus* più ampio della letteratura sulle riforme, si rinvia, in fine, alla *Bibliografia essenziale* nonché, per il dibattito in corso a www.rivistaic.it.

2. Così G. CRAINZ, in *La Repubblica*, 13 aprile 2016, p. 1.

forze politiche non hanno trovato un accordo per riformare la legge elettorale. Per rispondere alle domande dei suoi cittadini, l'Italia ha bisogno di riformare le sue istituzioni. Non ci sono più tempi supplementari. La prossima legislatura dovrà affrontare da subito, il tema di come rendere le decisioni più efficaci e rapide, come riformare il bicameralismo e ridurre i membri del parlamento. Il primo atto del nuovo parlamento deve essere la riforma della legge elettorale, così da restituire ai cittadini la scelta effettiva del governo e dei componenti delle camere”³.

I fatti corrono veloci, la politica appare spesso lenta⁴, impotente.

Al termine della scorsa legislatura le opinioni erano pressoché unanimi.

Occorre cambiare l'agenda delle priorità, l'Italia deve riprendere il cammino delle riforme, anche istituzionali, su cui ci si attarda da qualche decennio. Come abbiamo scritto, «è necessario, come molti invocano, che la nuova legislatura sia “costituente”, che si concluda la lunga transizione istituzionale e che, con i materiali migliori della Prima e della Seconda, si costruisca la Terza Repubblica»⁵.

C'è chi ha promosso movimenti politici con questo stesso titolo e chi, come Silvio Berlusconi, sostiene da tempo che senza un profondo cambiamento dell'“architettura dello Stato” non c'è nessuna possibilità di governare l'Italia.

Nel suo programma per le primarie Pierluigi Bersani ha affermato che «la prossima deve essere una legislatura costituente con uno strumento parlamentare che sia vincolato a risultati certi e che affronti anche il tema del rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali».

3. Vedi il documento di Mario Monti intitolato “Cambiare l'Italia, riformare l'Europa”.

4. Questa impressione è confermata, ma in qualche misura anche giustificata, da M. FOLLINI, *La Democrazia Cristiana: una grande esperienza* in I. TAROLLI, *La forza delle idee*, Ancora, 2012, pp 61 ss. ove si afferma che «la politica ha bisogno di tempo. È lenta. E la democrazia – che è fatta di tante voci, tanti interessi, tanti conflitti – è particolarmente lenta. Cammina piano, non procede a passo di carica. Riflette, non improvvisa. Elabora. Cerca di convincere, non di incalzare, tanto meno di travolgere. Il suo ritmo è quello di milioni di persone che si muovono assieme, più che quello di corridori solitari che inseguono il primato. In una parola, la politica è un ballo lento. Ho cominciato a masticare un po' di politica più di trent'anni fa. Mio padre cercava di dirmi che i paesi hanno bisogno soprattutto di quelle risorse di pazienza e di prudenza che la mia generazione considerava con fastidio e sufficienza. Trent'anni bastano e avanzano per cercare di vedere le cose da un altro punto di vista. Ora che sono passati e tanta polvere è stata filtrata dalla clessidra vorrei cercare a mia volta di dire a mia figlia Claudia che pazienza e prudenza, misura ed equilibrio, perfino un pizzico di pigrizia sono le cose migliori che potrà aspettarsi da chi li governerà. Magari anche lei si lascerà suggestionare dal mito della novità. E premerà perché arrivi il prima possibile, con le ali ai piedi. È un'impazienza che conosco, e che ancora oggi prende alla gola tanti di noi. Un'impazienza al di là della quale, però, troppe volte le cose restano tali e quali. Già perché il mistero nascosto nelle pieghe della più recente politica italiana è tutto qui. Dopo qualche lustro dedicato al culto della novità ci troviamo a dover riconoscere che siamo rimasti al palo. Nel seguito di *Alice nel Paese delle meraviglie*, la Regina rossa confida: “Ci vuole tutta la velocità di cui si dispone se si vuole rimanere fermi nello stesso posto”».

5. MI permetto rinviare a P. MANTINI, *La legislatura costituente*, Rubettino, 2013.

Matteo Renzi, nel suo programma, affronta con decisione la riforma del bicameralismo e la riduzione dei parlamentari⁶.

E non importa che c'è chi sostiene che la Seconda Repubblica non è in realtà mai nata⁷: le definizioni sono relative, il dibattito intenso, l'attesa per le riforme istituzionali nella XVII legislatura è molta.

Il perché di queste aspettative, di questa ansia riformatrice all'esordio della XVII^o legislatura, è ben noto.

L'Italia viene da decenni di tentativi di migliorare il funzionamento delle proprie istituzioni e da altrettanti fallimenti.

“*Veni Spiritus Creator*”: l'invocazione di Benedetto Croce sui lavori dell'Assemblea Costituente fu generosamente accolta nei lavori che portarono alla Carta Costituzionale del 1948.

Non altrettanto però può dirsi nei tentativi di grandi riforme costituzionali dell'ultimo trentennio: dal cosiddetto “decalogo Spadolini” (1982), dal Comitato Riz-Bonifacio (VIII legislatura), dalla Commissione Bozzi (IX legislatura), dalla Commissione De Mita-Iotti (XI legislatura), dal Comitato Speroni (1994), dalla Commissione D'Alema (XIII legislatura) fino al disegno di legge della cd. “devolution”, approvato dalle Camere nel 2005 e respinto dal corpo elettorale nel referendum confermativo⁸.

6. «Il Parlamento, la sede della rappresentanza in cui si riflette la sovranità popolare, è oggi tra le istituzioni più denigrate e screditate, anche perché è inefficiente. Quasi mille componenti e due camere che fanno lo stesso mestiere, entrambe titolate a dare e togliere la fiducia al Governo, con due serie di Commissioni che operano sulle stesse materie, due filiere dirigenziali, doppie letture su tutte le leggi, non hanno nessuna giustificazione. Una delle due camere va semplicemente abolita. Ne basta una sola, veramente autorevole, composta da non più di 500 persone. Al posto dell'attuale doppione serve un organo snello, composto da delegati delle Regioni e da sindaci, che possa proporre emendamenti alla legislazione statale su cui la Camera elettiva decide in ultima istanza, eventualmente a maggioranza qualificata», dal *Programma per le Primarie* di Matteo Renzi.

7. Tra i molti v. G. SANGIULIANO, *Quelle riforme invisibili della Costituzione*, in *Il Giornale*, 30 novembre 2012, che scrive «il linguaggio giornalistico [...] marca l'avvenuta transizione da una prima Repubblica a una seconda Repubblica, che a ben vedere è una *factio*. Non c'è stata, infatti, nessuna riforma organica della nostra Carta costituzionale tale da giustificare l'affermazione di un'avvenuta transizione dalla Prima alla Seconda Repubblica. L'errore nasce dal voler considerare un complesso di eventi verificatisi nel triennio '92-'93-'94 (Tangentopoli, il conseguente crollo di alcuni importanti partiti come la Dc e il Psi, l'affermazione della Lega quale fenomeno sociale e politico nel Nord, il tumultuoso irrompere di alcune procure nella vita politica) quale passaggio da un ancien régime a un nuovo sistema costituzionale. Così non è stato, perché [...] la crisi del sistema politico del dopoguerra, innescata da complesse ragioni nazionali e internazionali, non è sfociata, come avrebbe dovuto, in un nuovo impianto costituzionale, in una riforma organica della Costituzione del '47.

8. Per una bibliografia essenziale su questi temi si veda: P. MANTINI, *Riforme istituzionali per la Terza Repubblica*, Roma, 2011; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali: 1998-2008*, Torino, 2008; V. Castiglione V., A. Pizzoferrato, *Diritti sociali e riforme costituzionali*, Milano, 2007; P. MANTINI (a cura di), *Riforme costituzionali e referendum*, Roma, 2006; R. BALDUZZI, *La carta di tutti: cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma, 2006; G. CORSO, V. LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006; M. VILLANI, *Considerazioni sul federalismo nella nostra storia costituzionale: l'agenda sempre aperta delle riforme*

Solo la riforma del titolo quinto nel 2001, confermata dal referendum, è andata in porto, sebbene figlia di un'improvvisa accelerazione della decisione politica, che ne ha depotenziato la qualità, e di un voto parlamentare di stretta maggioranza.

E di recente il parlamento ha votato in meno di un anno, ma solo sotto l'urgenza imposta dalla sottoscrizione del *fiscal compact* in Europa, l'introduzione in Costituzione del nuovo art. 81 sull'obbligo di pareggio di bilancio.

Le ragioni di questi “fallimenti” sono molteplici, connesse a diverse stagioni politiche, e variamente analizzate⁹.

Le uniche riforme costituzionali scaturite da “larghe intese”, con maggioranze parlamentari qualificate, sono state quelle di tipo puntuale, su singoli

costituzionali, Roma, 2006; G. D'ANGELO, *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Firenze, 2005; A. PASTORE, *Frammenti di attività parlamentare: riflessioni e interventi sulle riforme costituzionali e sulla legislazione*, Pescara, 2005; F. MARCHETTI, *La Bicamerale di D'Alema*, Roma, 2004; F. MODUGNO, F. PIZZETTI, *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; M. SCUDIERO, S. STAIANO, *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, 2000; *Le ipotesi di modifica della forma di governo approvate dalle Commissioni per le riforme costituzionali: (IX, XI e XIII legislatura)*, Roma, 2000; R. GIANNELLA, *Dibattiti, progetti e riforme costituzionali dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Roma, 2000; N. MANCINO, *Riforme costituzionali: un lungo travaglio*, Roma, 1999; G. AZZARITI, M. VOLPI, *La riforma interrotta: riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale*, Perugia, 1999.

9. AA. VV., *Una costituzione per governare*, Venezia, 1981; AA. VV., *Riflessioni sulle riforme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 2014; G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, 1980; A. BALDASSARRE, *Innovazioni politiche e trasformazioni sociali nell'Italia degli anni 70. Le riforme istituzionali*, Milano, 1984; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991; F. BASSANINI (a cura di), F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004; N. BOBBIO, *Verso la seconda repubblica*, Torino, 1997; M. CALISE, *La Costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, 1998; ID., *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, 2006; A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Napoli, 1992; S. CASSESE, *Dove va la Costituzione italiana?*, Bologna, 1997, pp. 320 ss.; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012; R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *Le legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008; S. FABBRINI, *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*, Roma-Bari, 1997; C. FUSARO, *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 1991; S. GAMBINO, *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, 1983; F. LANCHESTER, *Le riforme istituzionali tra aspirazioni partigiane e vincoli sistemici*, in *Quaderni istituzionali*, 1987, pp. 365 ss.; J. LUTHER, P. P. PORTINARO P.P., G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996; G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Milano, 1983; F. MUSELLA, *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, 2012; G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Bari, 1985; ID., *La rivoluzione promessa. Lettura della Costituzione italiana*, Milano, 2011; P. POMBENI, *Il sincretismo costituzionale. Se le regole non hanno un'idea*, Bologna, 1997; G. SARTORI, *Come sbagliare le riforme*, Bologna, 1995; ID., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 2013; F. TERESI, *La strategia delle riforme*, Torino, 1997; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002; M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998; G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.

temi o articoli, quale il voto e la rappresentanza parlamentare degli italiani all'estero (art. 56 Cost.), l'accesso alle cariche pubbliche in condizioni di parità di genere (art. 51 Cost.), il nuovo art. 111 Cost. sul giusto processo e, da ultimo, il nuovo art. 81 sul pareggio di bilancio.

Negli altri casi o i progetti di riforma non hanno avuto esito parlamentare oppure, come nel 2001 e nel 2006, si è dovuto fare ricorso all'"apporto costituente" del popolo, ai sensi dell'art. 138 Cost., con risultati peraltro differenti.

Già questi elementi ci confermano due significativi dati politici.

Il primo è costituito dall'assenza del necessario "spirito costituente", o per debolezza del quadro politico o per insufficiente condivisione del progetto riformatore (nella fase 1982-1993), cui si è aggiunto il clima divisivo della stagione del bipolarismo (dal 1994 ai nostri giorni), con un effetto centrifugo, di polarizzazione appunto sulle coalizioni, una condizione di per sé sfavorevole al presupposto necessario delle larghe intese.

Il secondo dato, coerente con il primo, è lo spirito di "prudenza costituzionale" che emerge dall'esperienza degli scorsi decenni, nel senso che si sono preferite modifiche puntuali della Costituzione anziché "grandi riforme" che comunque non hanno mai ottenuto le necessarie maggioranze qualificate.

Si sono piuttosto ricercati per altre vie (leggi elettorali, estensione della decretazione d'urgenza e delegata, poteri di ordinanza, modifiche regolamentari e di prassi, estensione dei poteri della Conferenza Stato-Regioni-Enti locali, riorganizzazione degli attori politici...) quei correttivi, in specie in direzione del rafforzamento degli esecutivi, dei sindaci, dei governatori e del federalismo, che non hanno trovato compiuto esito nelle riforme costituzionali.

Si sono così determinate delle distorsioni dell'assetto istituzionale, nella fase della cd. Seconda Repubblica, che potremmo definire come una stagione di premierato assoluto e di federalismo frammentato.

Per qualcuno la Seconda Repubblica non è neppure mai nata perché si è trascinata dietro gli stessi vizi della prima e in larga misura gli stessi uomini politici; per altri la Prima Repubblica, che è stato il più grande percorso di unificazione civile e sociale dell'Italia, è finita con il rapimento di Moro e la caduta del Muro di Berlino e non solo sotto il peso crescente della spesa pubblica e della corruzione clientelare.

Tra l'una e l'altra "fu il crepuscolo degli Dei: partiti infangati quanto prima venerati. S'insediò, con esibito clamore, la Seconda Repubblica. I suoi *homines novi* si accreditarono come guaritori. Ma vent'anni dopo, le malattie si son persino aggravate. Le illusioni di modernità sono affogate in una palude di verbosa impotenza. La società è ancora "chiusa" e sempre più corporativa. Il sistema che, sbrigativamente, abbiamo chiamato "bipolarismo" si è condannato ad essere *la forma politica di una nuova guerra ideologica tra gli italiani*. Una ribol-

lita di guerra fredda con spezzatini di volgarità telecomandata. La corruzione, sempre compresa nel prezzo”¹⁰.

Naturalmente molto si potrebbe ricordare di quegli anni: dal faticoso successo dell’ingresso dell’Italia nell’euro, ai tentativi di risanamento economico di Tremonti o di Padoa Schioppa, dei freni posti dalla Lega e da Rifondazione Comunista; della stagione dell’esplosione federalista e della xenofobia leghista e delle leggi *ad personam* imposte come principi di giustizia al tentativo di costruire un compiuto bipolarismo all’Italia, con Prodi e Berlusconi.

Sta di fatto che, sul piano del giudizio politico, la Seconda Repubblica non è riuscita a produrre riforme significative né sul piano istituzionale né su quello economico o sociale e neppure sul delicato tema dei rapporti tra politica e giustizia, che lacera le istituzioni e la vita politica in modo ormai intollerabile¹¹. Il Paese appare ancora diviso, rissoso e distante dalla politica, troppi i costi e le “caste” locali, i conflitti generazionali e di genere, tra le categorie produttive, tra cittadini e immigrati, tra Nord e Sud, tra oligopoli e consumatori. Il voto ha confermato l’avanzata delle forze populiste che condizionano in modo decisivo gli schieramenti, determinando la vera “anomalia italiana”.

In un nostro scritto di qualche anno fa¹², avevamo sostenuto che in queste condizioni politiche è invero difficile pensare di poter riprendere con successo la via delle riforme basate sulle “larghe intese” solo per le modifiche costituzionali.

Si tratta, in sostanza, di riprendere l’intuizione di Moro su una nuova fase della democrazia in Italia in grado di coinvolgere e allargare la base della partecipazione al governo ma non, come negli anni Settanta, per legittimare la sinistra, che non è più marginale ed è già legittimata, quanto per unire i mo-

10. Così F. ADORNATO, *SOS Italia*, Rubettino, 2012, p. 8, il quale aggiunge «non si può sbagliare. Crisi economica, baratro finanziario, tensione sociale e inaffidabilità politica ormai si sommano in un cocktail esplosivo. Per decenni abbiamo stigmatizzato, nei salotti di Cernobbio e nelle piazze elettorali, il rischio del declino. Ebbene, ora il declino è servito. Il nuovo pericolo si chiama fallimento. Perciò è arrivato Mario Monti: per invertire questa tragica scissione tra parole e fatti. Il governo dei tecnici: come una squadra di teste di cuoio chiamate *in extremis* a salvare, con un blitz, un Paese ostaggio dell’immobilismo della classe dirigente. Stati Uniti, Germania e Francia hanno applaudito. Siamo tornati a giocare in serie A. E sono partite riforme che, per vent’anni, la politica aveva solo annunciato. Ma sia l’Italia che l’Europa navigano ancora nella tempesta».

11. Tra molti, v. M. ANIS, *Il fallimento della Seconda Repubblica. L’eterno vuoto delle riforme* in *Corriere della Sera*, 3 ottobre 2012, che sostiene «se la Seconda Repubblica è fallita, è perché sono fallite le riforme da cui era stata generata. Se stiamo per celebrare i funerali di un’altra legislatura inconcludente, è perché le riforme necessarie non hanno mai visto la luce. C’è insomma un cordone ombelicale fra cattiva politica e cattive riforme. O lo spezziamo o si spezzerà il Paese». V. anche le opinioni di Giovanni Pitruzzella, Gianfranco Pasquino e Nicola Rossi *Vie d’ingresso alla Terza Repubblica*, Panorama, 3 ottobre 2012.

12. Rinvio a P. MANTINI, *Le riforme istituzionali per la Terza Repubblica*, Roma, 2011, pp. 5 ss..

derati e i progressisti artificialmente divisi, per un governo democraticamente forte, in grado di fare le riforme e di declinare il sogno di un Paese normale, una comunità coesa nei valori e competitiva nelle sfide globali.

Un ritorno necessario alle radici del modello italiano: un governo forte perché sorretto da un'ampia maggioranza, basato sui valori delle libertà democratiche affermatasi nell'Occidente e proclamati dalla Costituzione.

Ma un tale passaggio di fase, che certamente implica scomposizioni traumatiche e non prive di complessità sul piano dei processi politici, ha bisogno di un paradigma politico forte, che noi individuiamo nella formula della Terza Repubblica.

Una Terza Repubblica basata sulla rottamazione e il riuso dei materiali dispersi e incoerenti della Seconda e sull'ispirazione della Prima, ma al netto degli errori, come il processo storico di valutazione consente.

Una Terza Repubblica in grado di superare le divisioni vetuste e insignificanti tra Destra e Sinistra risalenti al Novecento e di sviluppare un'idea più moderna, ampia e qualitativa di governo della democrazia, volta al futuro e non solo al passato, ai temi delle nuove generazioni, delle reti globali, delle migrazioni, dell'energia, dei saperi, del lavoro che si trasforma, di un umanesimo di ispirazione cristiana fondato sulle libertà, la responsabilità sociale, il rispetto della persona, la famiglia, la sussidiarietà, l'Europa politica¹³.

Per costruire questa Terza Repubblica occorrono certamente riforme costituzionali che si facciano carico della correzione del federalismo e del bicameralismo paritario e di un più avanzato equilibrio tra esecutivo e parlamento, tra politica e giustizia.

3. La "legislatura costituente": una testimonianza non solo personale

Gli anni che abbiamo alle spalle sono stati segnati da espressioni come "la lunga transizione costituzionale", "il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica" e, anche, "dalla Seconda alla Terza Repubblica". Tutte definizioni, politologiche e sociologiche, volte a connotare i cambiamenti dell'assetto politico e istituzionale, di natura fisiologica o traumatica, come per le accelerazioni impresses dalla stagione delle inchieste di "Mani pulite".

Accanto ed insieme ad esse, va ricordata quella che pure è stata definita come la stagione dei referendum istituzionali, negli anni Novanta, ove i temi furono quelli dell'abolizione/ riduzione delle preferenze e, poi, della "quota proporzionale" della legge elettorale Mattarella, nella direzione di favorire un sistema elettorale di tipo maggioritario e un sistema politico improntato al

13. Per opinioni anche diverse, v. M. CALISE, *La Terza Repubblica*, Bari-Roma, 2006.

bipolarismo. Entrambi questi filoni di azioni sono improntati, in fondo, al principio di semplificazione del sistema politico, nell'illusione, non del tutto infondata, che attraverso il mutamento delle regole e delle tecniche di voto sia possibile determinare un cambiamento della configurazione degli attori politici. In definitiva, la spinta alla semplificazione politica, contro la frammentazione e gli eccessi del proporzionalismo e del partitismo, mostra delle analogie evidenti, con la spinta verso la semplificazione normativa e amministrativa. Per chi ha vissuto queste stagioni non solo da osservatore, ma in modo attivo, è impossibile non intrecciare l'analisi alla testimonianza, al riferimento di proposte e atti legislativi non solo personali. Nel libro *“Verso il bipolarismo in Italia. Referendum, riforma elettorale, attori politici”*, sono raccolti gli scritti dei principali protagonisti del “pensiero bipolarista” del tempo¹⁴, a sostegno dei referendum per il sistema maggioritario.

Già in quell'occasione veniva ricordato che l'azione dei sistemi elettorali «deve essere esaminata dinamicamente, partendo dal presupposto che essi non sono che parte del più ampio sistema politico nell'ambito del quale vengono ad interagire con altre variabili non meno importanti quali per esempio, gli istituti costituzionali, il sistema partitico e la cultura politica in generale»¹⁵.

Già allora, la spinta era inequivocabilmente orientata verso la semplificazione istituzionale e politica in direzione del recupero di efficienza nella legislazione e nella decisione pubblica.

All'esordio della XIV Legislatura, ho presentato una proposta di riforma costituzionale¹⁶ volta a superare il bicameralismo paritario e a istituire il Senato delle autonomie, anche in seguito riproposta, più ampiamente, nella XVI legislatura¹⁷, allo scopo di correggere le “storture federaliste” del titolo V.

Nel settembre del 2008, con la proposta di riforma costituzionale A.C. n.1709, abbiamo proposto l'attribuzione della materia “turismo” alla competenza esclusiva dello Stato, contro la dispersione “federalista” delle competenze e delle risorse, una vera e propria battaglia culturale e politica che ha coinvolto l'intero Osservatorio parlamentare per il turismo, partecipato da tutti i gruppi parlamentari.

14. V. P. MANTINI (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionali e partiti politici*, Rimini, 1998, con interventi di Luigi Abete, Antonio Agosta, Augusto Barbera, Giorgio Calò, Stefano Ceccanti, Antonio Di Pietro, Massimo Severo Giannini, Giovanni Guzzetta, Pierluigi Mantini, Antonio Martino, Oreste Massari, Andrea Morrone, Achille Occhetto, Giorgio Rebuffa, Giovanni Sartori, Mario Segni, Elio Veltri.

15. *Ex multis* v. N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, p. 1041.

16. A.C. 1608, XIV legislatura, intitolato “Modifiche alla Costituzione in materia di Senato federale, riduzione del numero dei deputati e composizione della Corte costituzionale”.

17. Si fa riferimento in particolare alla proposta di legge A.C. 4315, Mantini e altri.

In data 3 maggio 2011, ho presentato una proposta di legge di revisione costituzionale, per introdurre in Costituzione i principi di semplificazione e di trasparenza¹⁸.

Questo breve *excursus* si ferma qui, ben potendo essere più ampio, più ricco di riferimenti ad atti ed iniziative ovviamente non solo personali, ma anzi spesso relativi ad un arco di soggetti e di forze ben più ampio dei classici schieramenti parlamentari di maggioranza e di opposizione. Ma gli elementi richiamati sono più che sufficienti per testimoniare non solo della personale condivisione delle scelte dell'oggi, ma che le riforme ora contenute nel disegno definito Boschi – Napolitano, hanno precedenti e radici ben solide, mature, negli atti parlamentari e nel Paese.

4. Le proposte bipartisan dei "saggi"

Come noto, l'approvazione del testo di legge costituzionale «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*» è stata preceduta dagli approfondimenti svolti sia del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013¹⁹, sia della Commissione per le riforme costituzionali, nominata dal Presidente del Consiglio l'11 giugno 2013²⁰.

18. Vedi A.C. 4328, XVI legislatura, Mantini e altri, intitolata "Modifiche agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, concernenti la libertà dell'attività economica privata e l'esercizio delle pubbliche funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali".

19. Composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante. La relazione finale è stata depositata il 12 aprile 2013 e può essere rinvenuta sul sito Internet: www.osservatorioaic.it/relazione-finale-del-gruppo-di-lavoro-sulle-riforme-istituzionali.html. In un recente intervento, Alfonso Celotto ha efficacemente riepilogato le precedenti "stagioni" di revisione costituzionale, ricordando, in particolare, l'istituzione della cd. Commissione Bozzi (nel 1983), della cd. Commissione De Mita – Iotti (nel 1992) e, infine, della cd. Commissione D'Alema (nel 1997): cfr. A. CELOTTO, *Riforma costituzionale 2014*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI, M. A. SANDULLI (a cura di), *Libro dell'anno del Diritto 2015*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, consultabile sul sito internet [www.treccani.it/enciclopedia/riforma-costituzionale-2014_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/riforma-costituzionale-2014_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/).

20. Presieduta dall'allora Ministro per le riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello, e composta da: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare (dimissionaria), Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati (dimissionaria), Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini e Nicolò Zanon. La relazione conclusiva, depositata il 17 settembre 2013, è stata intitolata, significativamente, «*Per una democrazia migliore*» ed è consultabile sul sito internet: www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=22650.

È interessante notare che il Capo dello Stato costituì allora due gruppi di lavoro, uno volto ad affrontare i temi relativi alla crisi economica e uno, appunto, dedicato alla crisi del sistema istituzionale. Già in quell'occasione, pertanto, si percepiva chiaramente la stretta correlazione esistente tra 'benessere' istituzionale e 'benessere' economico di un paese.

La Commissione nominata dal Presidente del Consiglio, dal canto suo, ha fornito un'analisi approfondita delle principali criticità dell'attuale assetto costituzionale, spesso suggerendo diverse soluzioni possibili, alternative tra di loro.

Può quindi essere utile confrontare il testo di legge costituzionale che, a breve, sarà sottoposto alla consultazione referendaria con i risultati degli studi effettuati in quelle sedi²¹: su molti aspetti della riforma in atto, infatti, non si può non ravvisare una sostanziale condivisione di intenti con le proposte formulate dagli esperti prescelti sia dal Presidente della Repubblica sia dal Presidente del Consiglio.

4.1. Il superamento del bicameralismo paritario

Il superamento del bicameralismo paritario perfetto è considerato la principale innovazione introdotta dal testo di legge costituzionale in esame.

Per l'effetto, la Camera dei deputati è titolare (in via esclusiva) del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita tre funzioni principali: a) la funzione di indirizzo politico; b) la funzione legislativa; c) la funzione di controllo dell'operato del Governo.

Il numero dei deputati resta invariato, ed è quindi pari a 630, mentre viene diminuito radicalmente il numero dei Senatori (da 315 a 95, oltre i cinque Senatori a vita di nomina presidenziale).

Al riguardo, si deve osservare che entrambi i plessi di "saggi" avevano ipotizzato una riduzione del numero dei deputati fino a 480. Con riguardo ai senatori, invece, era stato suggerito un numero pari a 120 dai saggi "del Presidente", e non inferiore a 150, né superiore a 200, dalla Commissione per le riforme.

Entrambe le relazioni conclusive, in ogni caso, si erano pronunciate in senso favorevole al superamento del bicameralismo perfetto: anzi, in seno alla Commissione di nomina governativa, si era registrato addirittura un indirizzo favorevole al monocameralismo, in quanto in grado di garantire «una maggiore semplificazione del sistema istituzionale [...] e di rendere più agevole il processo di riforma».

21. Sui quali si possono utilmente leggere: O. CHESSA, *Il Bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 665 ss.; F. FERRONI, *La riforma del sistema bicamerale nella relazione del Comitato dei saggi: un crocevia per le riforme?*, in www.forumcostituzionale.it.

4.2. Le funzioni del "nuovo" Senato della Repubblica

La relazione della Commissione di nomina governativa già prefigurava gli elementi essenziali del futuro Senato della Repubblica: si sottolineava, in particolare, che *«al Senato devono spettare, per il principio dei contrappesi costituzionali, i maggiori poteri di controllo che non coinvolgano il rapporto fiduciario»*, a partire dal potere di inchiesta parlamentare e dal sindacato ispettivo. Si ipotizzava anche *«una sorta di rapporto privilegiato (ma non esclusivo) con la Corte dei conti, con l'Ufficio parlamentare di bilancio»* e si menzionava espressamente la conseguente soppressione della Commissione per le questioni regionali.

In entrambi i documenti (sia quello del gruppo di lavoro presidenziale sia quello della Commissione governativa) il Senato veniva già configurato quale organo rappresentativo delle autonomie territoriali, a completamento del processo federalista avviato in passato.

Il testo di legge costituzionale si discosta, semmai, dalle proposte dei saggi laddove stabilisce che il Senato sia composto da senatori eletti tra i componenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, e tra i sindaci dei Comuni, senza includervi, di diritto, i Presidenti delle Regioni, come pure era stato suggerito.

Quello che è stato definito il potere di 'richiamo' dei disegni di legge, attribuito al Senato della Repubblica e che rappresenta la sostanza del concorrere di quest'ultimo all'esercizio della funzione legislativa è, in effetti, già contemplato nelle proposte dei saggi.

Con molta chiarezza, la relazione della Commissione di nomina governativa individuava quattro categorie di leggi: le leggi costituzionali e di revisione costituzionale; le leggi organiche; le leggi ordinarie bicamerali; le leggi ordinarie con voto prevalente della Camera.

Tale tipizzazione, sebbene non esplicitata nel testo di legge costituzionale, può comunque essere considerata un'utile chiave di lettura del nuovo 'procedimento' legislativo.

4.3. Il nuovo referendum popolare

La Commissione governativa, auspicando *«più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica»*, suggeriva inoltre di ammettere la cd. iniziativa popolare "indiretta", consistente nella possibilità che 150 mila cittadini depositino presso la Corte costituzionale un progetto di legge redatto in articoli, e che la Consulta verifichi la costituzionalità della proposta prima della deliberazione parlamentare o, in mancanza di quest'ultima, del voto popolare.

Si consigliavano, inoltre, talune modifiche all'attuale disciplina del *referendum* abrogativo.

Il testo di legge costituzionale recepisce in parte quegli indirizzi, tra l'altro introducendo una riserva di legge costituzionale per l'individuazione della

disciplina del *referendum* popolare propositivo e d'indirizzo, e di altre forme di consultazione anche delle formazioni sociali.

4.4. Il riparto di competenze tra potestà legislativa statale e regionale

Era altresì presente, in entrambe le relazioni, una critica decisa all'attuale sistema di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ritenuto fonte di incertezze e di conflitti. Nella relazione della Commissione per le riforme costituzionali si individuavano due soluzioni possibili: *«semplificare nettamente i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente»*, ovvero limitare quest'ultima ad uno spettro di materie assai ristretto.

In armonia con tale esigenza, l'art. 117 della Costituzione, come riformato, individua ora, al comma 2, le materie di potestà legislativa statale esclusiva e, al comma 3, quelle di potestà legislativa regionale. Occorrerà, tuttavia, verificare nel tempo le implicazioni del nuovo art. 116 della Costituzione che, in delimitate materie di potestà legislativa statale esclusiva, introduce *«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»* per le Regioni ordinarie.

Nella medesima relazione si osservava che, a differenza che in passato, nei rapporti con l'Unione europea la dimensione di governo statale oggi prevale rispetto a quella regionale, con conseguente necessità di riportare talune competenze a livello nazionale. Ciò giustifica anche la previsione, contenuta nella riforma costituzionale e già oggetto di attenzione da parte dei primi commentatori, secondo la quale *«la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»*.

4.5. I temi non affrontati dal testo di legge costituzionale

Mentre vi erano poche incertezze sull'opportunità di procedere alla soppressione del CNEL, vi sono temi istituzionali, affrontati nelle Relazioni dei saggi, che, sebbene non contenuti nel testo di legge costituzionale, costituiscono, tuttavia, un necessario completamento delle riforme istituzionali: ad esempio, la relazione del Gruppo di lavoro presidenziale si soffermava diffusamente su talune necessarie modifiche dei regolamenti parlamentari, che in parte recepiscono i principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale e in parte sono volte ad ammodernare e, appunto, semplificare le regole di funzionamento delle Camere. Si pensi alla riduzione del numero delle Commissioni o ai diritti dei Gruppi delle opposizioni.

Ancora, talune parti del documento depositato dal gruppo di lavoro presidenziale erano dedicate al federalismo fiscale, all'amministrazione della giusti-

zia, alle regole per l'attività politica e per il suo finanziamento: sul punto, le disposizioni della Carta costituzionale, al momento, resteranno invariate. D'altra parte, non tutte le riforme istituzionali devono, necessariamente, derivare da fonti di rango costituzionale, come dimostra l'ampio processo di riforma della pubblica amministrazione o del mercato del lavoro, di recente portato avanti proprio con lo strumento della legislazione ordinaria.

5. I contenuti principali della nuova Costituzione

Una sintesi dei principali contenuti della riforma costituzionale è stata ampiamente illustrata dalla stampa più attenta già all'indomani dell'ultimo voto parlamentare.

La "semplificazione" sembra essere la parola più ricorrente. Dopo 70 anni viene superato il bicameralismo perfetto caratterizzato da due Camere che svolgono le stesse funzioni. Viene abolito il Cnel ed è cancellata la parola "province" dalla Costituzione. I senatori non saranno più eletti direttamente dai cittadini e non avranno più una indennità specifica. Ritornano in capo allo Stato molte funzioni strategiche finora attribuite alla Regioni, dall'energia alle reti, passando per le infrastrutture. Inoltre è prevista una clausola di supremazia a favore dello Stato nel caso sia in pericolo l'interesse nazionale.

Con la fine del bicameralismo perfetto, il rapporto fiduciario con il governo e il controllo del suo operato e la funzione di indirizzo politico saranno attribuite solo alla Camera, che continuerà ad essere composta da 630 membri.

Il Senato rappresenterà invece i territori e non sarà più eletto direttamente dai cittadini. Gli inquilini di Palazzo Madama scenderanno dagli attuali 315 a 100. Di questi, 74 saranno eletti dai consigli regionali e dai consigli delle province di Trento e Bolzano al loro interno. Altri 21 saranno scelti sempre dai consigli regionali e da quelli delle province autonome, tra i sindaci dei rispettivi territori (ci sarà quindi un sindaco per ogni consiglio). Il capo dello Stato, poi avrà la facoltà di nominare senatori che resteranno in carica per 7 anni e non saranno rinominabili.

Restano immutate le competenze dei due rami del Parlamento solo per le leggi più importanti, a partire da quelle di riforma della Costituzione, espressamente indicate²². Tutte le altre leggi saranno approvate dalla sola Camera. Al

22. Ai sensi dell'art. 70, comma 1, «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione

Senato è attribuita la formulazione di proposte di modifiche, che saranno poi esaminate dalla Camera, la quale potrà discostarsene a maggioranza semplice; la maggioranza assoluta nel voto finale è richiesta solo se la Camera intenda discostarsi dalle proposte di modifica del Senato riguardanti le leggi che danno attuazione alla cosiddetta clausola di supremazia. Il Senato può richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. Durante l'iter di approvazione della riforma costituzionale, è stata tolta la procedura rafforzata prevista dal testo licenziato dal Senato per la legge di bilancio. Anche quest'ultima quindi, sarà monocamerale semplice e ancora più "blindata" nel caso in cui il governo voglia porre la fiducia.

A completamento della riforma, viene alzato il quorum per l'elezione del capo dello Stato. Questo, come è stato osservato, per evitare che il partito di maggioranza, grazie anche al premio previsto dalla nuova legge elettorale e il controllo della Camera, finisca per monopolizzare la scelta di una figura di garanzia quale quella del presidente della Repubblica²³.

Viene rivitalizzato l'istituto del referendum, condannato negli ultimi decenni all'inutilità per via della tagliola del *quorum*.

Restano alcuni temi aperti affidati alle previste leggi di attuazione.

In particolare, dovrà essere precisato con legge il sistema di elezione dei senatori poiché il testo prevede che i consigli regionali «eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti, oltre che un sindaco per regione ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori».

Un tema assai rilevante che dovrà essere chiarito.

6. Il principio di semplificazione come chiave di interpretazione della riforma

La democrazia contemporanea è dilaniata da molti fattori, rispetto al modello classico, ed è alla ricerca di una nuova identità, di nuovi equilibri.

Vi è la sfida della democrazia globale, sempre aperta, e dei nuovi equilibri geopolitici di cui la crisi dell'Europa politica costituisce solo una parte.

dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

23. Per questa sintesi v. A. MARINI, *Bicameralismo perfetto addio, federalismo riequilibrato*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2016 n. 101, p. 6.

Vi sono le sfide quotidiane della “democrazia esigente” (cittadinanza attiva, democrazia digitale, di genere, dei consumatori ...) che sollecitano una nuova qualità dei processi decisionali.

E vi è la sfida per una democrazia rappresentativa più efficiente, in grado di garantire certezza alle decisioni pubbliche, secondo i principi fondamentali dello Stato di diritto che si apre con maggiore intensità alla costruzione del diritto europeo e globale.

Come è stato ben osservato di recente²⁴ viviamo in tempi di cambiamento, nel Mondo e nel nostro Paese. Nella società e nei suoi diritti. Si modificano i punti di riferimento.

Mutano in primo luogo i rapporti tra spazio globale e realtà nazionali.

«I grandi processi migratori e le conseguenze che essi innescano, gli obblighi di solidarietà e le esigenze di sicurezza pongono in una luce prima non conosciuta la questione della cittadinanza sociale, ma anche della libertà di circolazione.

Si modificano i rapporti tra gli ordinamenti statali e tra questi e gli ordinamenti sovranazionali. Nella relativa dinamica si inseriscono elementi di competizione; per contro, le Corti nazionali e soprattutto le Corti supreme – civili e amministrative – dialogano con intensità mai conosciuta, tra di loro e con le Corti sovranazionali.

Si supera il rapporto tra giurisdizione e territorio, si afferma una tendenza alla globalizzazione dei diritti e delle tutele: la regola di diritto di Hans Kelsen prevale sulla regola di governo di Carl Schmitt.

Cambiano anche i tradizionali ancoraggi del diritto amministrativo: lo Stato, il potere pubblico, il giudice speciale.

Il termine di riferimento non è più lo Stato nazionale, mero elemento di unificazione del sistema, ma l'assetto costituzionale, che disegna la distribuzione e l'equilibrio dei poteri».

In questa nuova dimensione occorre in uno Stato più semplice ed efficiente perché meno autoreferenziale e in sé sufficiente. È impossibile non osservare che l'intera storia nazionale, da Zanardelli ai nostri giorni, è costellata da tentativi di semplificazione fino all'affermazione di un ministero e di una legge annuale intitolati alla “semplificazione”. Negli ultimi decenni gli sforzi sono stati ripetuti e persino ossessivi e potrebbe apparire paradossale, nell'epoca della complessità, l'asserita passione per la semplificazione: quasi un rifiuto del proprio *status*, una ribellione concettuale ed esistenziale, una pulsione regressiva verso lo stato di natura, come se il «fanciullo» di Rousseau non incontrasse anche lui, nella foresta, «lacci e laccioli».

Gli esempi potrebbero essere moltissimi.

Nel primo Novecento il movimento artistico *Bauhaus* sentenziò: “*less is more*”. Al minimalismo seguì però il ritorno della complessità e il confronto

24. Si veda la relazione del Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno all'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, Roma, Palazzo Spada, in www.giustizia-amministrativa.it.

tra le due tendenze è ancora vivo. Anche il “pensiero debole”, che ha avuto qualche fortuna nell’ultimo decennio del secolo scorso in vari campi, appare declinante: torna in auge il valore della complessità.

Il simbolo dell’epoca contemporanea, il *computer*, il *tablet*, sono strumenti della complessità che producono semplificazione.

Gli studiosi americani che per primi hanno affermato, e praticato, la *de-regulation* sostengono da tempo che un eccesso di semplificazione ridonda in complicazione.

Occorre dunque trovare un punto di equilibrio senza però dimenticare che i cambiamenti comportano iniziali costi e sacrifici.

Il programma americano di Bill Clinton e Al Gore, noto alla storia sotto il nome di “*Reinventing Government*”, tra il 1993 e il 1998 ottenne risultati eccezionali: 137 miliardi di dollari di riduzioni di costi, 350 mila pubblici dipendenti ricollocati in funzioni più utili dentro e fuori i pubblici uffici (con trattative sindacali e individuali); 640 mila pagine di regolamenti interni e 16 mila pagine di norme federali abolite.

Ma il punto, sul piano concettuale e pratico, è quello che ho definito il “dilemma di Sunstein”²⁵. Cass. R. Sunstein, docente alla *Harvard Law School* e Capo dell’*Office Information and Regulatory Affairs* (OIRA) nel governo Obama, lo ha ampiamente illustrato nel recente bel libro dal titolo, emblematico: “Semplice. L’arte del governo nel terzo millennio”²⁶.

Secondo la concezione della riduzione delle funzioni pubbliche, – sostiene Sunstein – «noi abbiamo bisogno di meno regole e maggiore discrezionalità. Questa è la tesi fondamentale: il governo perde troppo tempo a dire ai cittadini che cosa devono fare esattamente e come esattamente devono farlo. Emana regolamenti altamente prescrittivi e minuziosissimi per scuole, insegnanti, ospedali e datori di lavoro, invece di delineare il fine generale e di lasciare che i cittadini usino creatività e spirito di iniziativa per raggiungerlo. In sintesi: meno regole e più senso comune. (...) Questo approccio riduce i costi. Promuove la libertà. E resta ancora molto da fare su questo piano.

Tuttavia, questa preferenza per il “senso comune” – prosegue Sunstein – e la critica nei confronti di particolari regole non necessarie andrebbe presa con grande cautela. Come amministratore dell’Oira, ho spesso sentito salire dal settore privato la seguente implorazione: “Per favore, diteci che cosa volete che facciamo!”. In molte occasioni, le imprese hanno chiesto chiarimenti su cosa comportava, di preciso, il rispetto di una particolare regola. (...) Quel che importa è il contesto. Se il Governo è in grado di ridurre i costi e di accrescere la

25. Mi permetto rinviare, *amplius*, a P. MANTINI, *Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici*, Milano, 2015, pp. 49 ss..

26. R. CASS. SUNSTEIN, *Semplice. L’arte del Governo nel Terzo Millennio*, ed. it. Feltrinelli, 2014.

flessibilità deve garantire un margine di discrezionalità. Se il Governo trova il modo di ridurre i costi e di accrescere la semplicità producendo regole chiare, senza con ciò creare rigidità costose o inutili, dovrà optare per regole chiare. Il progetto di semplificazione richiederà un aumento della discrezionalità in alcuni ambiti e un aumento di regole chiare in altri»²⁷.

Questo dilemma, espresso con un approccio concreto, ci riguarda tutti da vicino. Personalmente, la penso come Sunstein: dipende dal contesto ma la direzione chiara è la riduzione delle norme, la semplificazione delle procedure, la maggiore certezza delle decisioni pubbliche, l'efficienza e anche la semplificazione delle istituzioni, nel rispetto degli equilibri democratici dei poteri.

A fronte della complessità di questa nuova scena, l'invocazione del principio di semplificazione può apparire un riflesso condizionato, intuitivo, quasi un po' banale, sospeso tra l'illusione e l'inganno. E può essere considerata, come pure avviene, al pari di una forma di riduzione della ricchezza della democrazia in favore di tendenze accentratrici del potere e persino di pulsioni autoritarie.

Ma, a bene vedere, non è così.

Se si ha cura e amore per la democrazia, per le sue regole, per il buon funzionamento delle sue istituzioni, occorre ammettere che è necessario prodigarsi per una manutenzione costante di esse, per individuare i cambiamenti utili ad equilibri più efficienti e più avanzati, nel fondamentale presupposto che, tra le molte definizioni, per democrazia si debba intendere un sistema di regole che garantisca "il massimo di partecipazione, il massimo di decisione".

Istituzioni più efficienti, procedimenti decisionali più celeri, minori apparati pubblici e barriere normative nei confronti della libertà dei cittadini, più partecipazione alle scelte pubbliche, attraverso il voto e in via diretta: in sostanza, una "democrazia decidente".

È il percorso, la direzione di marcia, seguito dall'attuale riforma costituzionale ma, a ben vedere, a lungo inseguito, senza esito, già nei programmi dell'Ulivo o della Casa delle libertà.

La "democrazia decidente", espressione di queste recenti stagioni politiche, non può essere strumentalmente confusa con la caricatura delle "pulsioni cesariste" ma, al contrario, è l'orizzonte, l'obiettivo vitale, per un recupero di efficienza democratica, per riaprire i canali della democrazia ed impedire il sopravvento dei poteri finanziari, dei mercati, delle tecnocratie, della "non-decisione" e degli sprechi, sulle istituzioni e il gioco democratico.

27. R. CASS. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del Governo nel Terzo Millennio*, op. cit.; in questo stesso tema, per interenanti considerazioni, v. D. GRAEBER, *Burocrazia. Perché le regole ci uccidono e perché ci rendono felici*, Il Saggiatore, 2016.

In un campo delle regole affollato da molti giocatori, in una scena globale che presenta lotte e sfide inedite, dinanzi al progresso incessante delle tecnologie e dell'informazione, il ripristino dell'autorità democratica è un'utopia da sognare, da vivere, da votare.

CAPITOLO II

La semplificazione degli enti Fine del bicameralismo paritario, soppressione delle province e del CNEL

SOMMARIO: 1. La riforma del Senato, la riduzione dei costi della politica. – 2. La soppressione delle province. – 3. L'abolizione del CNEL.

1. La riforma del Senato, la riduzione dei costi della politica

Il superamento del modello parlamentare “paritario”, la riduzione degli enti pubblici e dei costi della politica, costituisce uno dei punti centrali della riforma.

Il nuovo articolo 55 della Costituzione sancisce il superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto nel nostro ordinamento. Un sistema esistente, in pratica, solo in Italia. Viene infatti delineato un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Nel dibattito sulle riforme svoltosi dall'inizio degli anni Ottanta ad oggi, l'esigenza di superare il bicameralismo paritario, individuando nel Senato un'istanza di rappresentanza territoriale, costituisce uno degli elementi di convergenza e di continuità, sia pure nell'ambito di soluzioni diverse prospettate dai diversi progetti di riforma costituzionale¹.

1. Come emerge con chiarezza dal Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati «in particolare, il superamento del bicameralismo perfetto è previsto dalla relazione approvata dalla c.d. Commissione Bozzi (IX legislatura), che si è orientata nel senso di attribuire alla Camera una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo; dal progetto di revisione costituzionale (X legislatura), approvato dal Senato e, con modifiche, in un testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 4887 e abb.-A), in cui si affiancava al “principio della culla”, in base al quale i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola Camera, quella presso la quale sono presentati, una differenziazione funzionale tra le due Camere connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni; dalla Commissione De Mita Iotti (XI legislatura) in cui, nella Relazione del Presidente, si rileva come si fosse “vicini ad un accordo” per quanto riguarda la riduzione

Nell'architettura costituzionale delineata dalla riforma Boschi, alla Camera dei deputati – che “rappresenta la Nazione” e che resta invariata – spetta la titolarità del rapporto di fiducia e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Al Senato della Repubblica, invece, è attribuita la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Il Senato concorre, inoltre, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione (v. in particolare il nuovo art. 70), alla funzione legislativa, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.

Muta la modalità di elezione del Senato della Repubblica che diviene organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dalla Costituzione vigente, il Senato sarà composto di 95 senatori eletti dai Consigli regionali – in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi – tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio, cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni.

del numero dei parlamentari e per introdurre una certa distinzione dei compiti tra le due Camere; dal Comitato Speroni (XII legislatura), nel cui progetto di revisione costituzionale le due Camere si differenziano per composizione e funzioni; dalla Commissione D'Alema (XIII legislatura), il cui testo di riforma si fondava su una “Camera politica” e una “Camera delle garanzie”, con distinte funzioni; dalla legge costituzionale pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 (XIV legislatura), su cui vi è stato un esito non favorevole nel referendum confermativo del 25 e 26 giugno 2006, che introduceva significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni; dalla c.d. bozza Violante (XV legislatura) in cui il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (C. 553 e abb.-A) si incentrava sulla previsione di due Camere in un sistema di bicameralismo non simmetrico, sia dal punto di vista della costituzione degli organi sia delle funzioni, limitando alla Camera il rapporto fiduciario con l'Esecutivo; dal progetto di legge (XVI legislatura) approvato dal Senato (C. 5386), in cui la Camera dei deputati ed il Senato federale si differenziavano sotto il profilo della funzione legislativa e, in parte, sotto il profilo della costituzione degli organi. La stessa riforma del titolo V della parte II della Costituzione nel 2001 (legge cost. 3/2001) preannunciava, a proprio completamento, una ulteriore riforma delle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Parlamento secondo la formulazione contenuta all'articolo che prevede che “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione”, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Da ultimo, la Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013, ha espresso – nella Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 – un'opinione unanime in favore del superamento del bicameralismo paritario, registrando al proprio interno un orientamento prevalente in favore dell'introduzione di una forma di bicameralismo differenziato rispetto ad un sistema monocamerale. Le motivazioni di tale scelta risiedono, in particolare, nella necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque stabilità, nonché nell'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali».

Viene dunque sostituita l'elezione a suffragio universale e diretto per il Senato con un'elezione di secondo grado da parte delle Assemblee elettive regionali.

Diversa è anche la partecipazione delle due Camere alla funzione legislativa, finora svolta su base paritaria: al fine di adeguare il procedimento legislativo al nuovo assetto costituzionale caratterizzato da un bicameralismo differenziato, viene previsto un numero definito di leggi ad approvazione bicamerale. Per tutte le altre leggi è richiesta l'approvazione della sola Camera dei deputati: il Senato, al quale il testo approvato è immediatamente trasmesso, può disporre di esaminarle e le proposte di modifica dallo stesso deliberate sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia in via definitiva (c.d. procedimento monocamerale "partecipato")². È attribuito un ruolo rinforzato al Senato per le leggi di attuazione della clausola di supremazia di cui al nuovo art. 117 Cost..

Il Senato può inoltre richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. I senatori mantengono inalterato il loro potere di iniziativa legislativa (nel caso di progetti di legge per i quali non si applica il procedimento bicamerale tuttavia questi possono essere presentati solo alla Camera).

Al Senato sono attribuite specifiche funzioni: la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; la valutazione delle politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Si tratta di funzioni in larga misura nuove, di notevole interesse, poiché leggi e politiche pubbliche non sono la stessa cosa. Il Senato concorre inoltre all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, una funzione inedita e di grande interesse. Al Senato è inoltre espressamente attribuita la facoltà di svolgere attività conoscitive nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Sempre al Senato compete l'espressione del parere sul decreto del Presidente della

2. È opportuno evidenziare che «l'esame da parte del Senato si attiva dunque esclusivamente dietro richiesta di un *quorum*, pari a un terzo dei suoi componenti. Considerata la formulazione del testo, intervenuta la richiesta, appare necessaria una deliberazione del Senato, che deve comunque intervenire nei dieci giorni. Per l'avvio dell'iter di esame occorre dunque in ogni caso il consenso della maggioranza, essendo riconosciuta alla minoranza di un terzo solo il potere di richiedere la delibera del Senato. Nel caso in cui, nei dieci giorni dalla trasmissione, non sia formulata la richiesta di esame da parte di un terzo dei senatori o, in presenza della predetta richiesta, il Senato disponga di non procedere all'esame, la legge è approvata in via definitiva e può essere promulgata. Ove invece nei previsti dieci giorni il Senato disponga di procedere all'esame del disegno di legge, esso, nei trenta giorni successivi, "può deliberare proposte di modificazione del testo"», cfr. *La riforma costituzionale*, Camera dei deputati, cit., p. 73.

Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta (competenza attualmente attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

Oltre che le funzioni legislative ordinarie e la fiducia al governo, alla Camera è attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello stato di guerra – a maggioranza assoluta – nonchè ad adottare la legge che concede l'amnistia e l'indulto, con la maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione.

La Camera è inoltre competente ad autorizzare la ratifica dei trattati internazionali, ad eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, che rientrano tra i casi di approvazione bicamerale. Alla Camera spetta altresì il potere di autorizzare la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio e dei Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il potere di istituire Commissioni di inchiesta viene mantenuto sia in capo alla Camera sia al Senato, peraltro limitato, per quest'ultimo, a inchieste su materie di pubblico interesse "concernenti le autonomie territoriali".

Resta ferma la previsione che attribuisce al Parlamento, in seduta comune, l'elezione del Presidente della Repubblica ma non è più prevista la partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato.

Inoltre, nel caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni, la supplenza spetterà al Presidente della Camera (attualmente la Costituzione la attribuisce al Presidente del Senato).

Viene modificato il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica prevedendo che, dal quarto scrutinio, è necessaria la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, a partire dal settimo scrutinio, è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

L'innalzamento della soglia è stato previsto proprio per evitare che il più alto ruolo di garanzia dello Stato possa essere nel dominio del partito di maggioranza che usufruisce, peraltro, del premio previsto dalla nuova legge elettorale.

Al contempo, l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare spetta – in base al testo di riforma costituzionale – distintamente alla Camera (tre membri) e al Senato (due membri) e non più al Parlamento in seduta comune.

In sostanza, il Senato "cambia volto" ma non si può dire, come pure è stato sostenuto, che esso sia ridotto ad un ente inutile: si esce dal bicameralismo paritario, si riducono i costi dei parlamentari (le 315 attuali indennità) e si apre una pagina nuova ricca di opportunità.

2. La soppressione delle province

Dando fondamento costituzionale ad una riforma invocata e proposta da tutti i gruppi parlamentari nella precedente legislatura, l'articolo 29 modifica l'articolo 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica.

È un passaggio da tempo atteso, per completare l'azione già avviata con la legge Delrio che ha *medio tempore* disegnato le province come enti di “secondo grado”, di coordinamento tra comuni e dai ridotti costi.

In particolare, il termine ‘province’ viene meno:

- nel nuovo articolo 117 Cost. (introdotto dall'art. 31), con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali ed al riconoscimento della potestà regolamentare agli enti locali (secondo comma, lettera p), e sesto comma),
- nell'articolo 118 Cost. (modificato dall'art. 32), relativamente alla titolarità di funzioni amministrative proprie e delegate (primo e terzo comma) ed all'applicazione della cd. “sussidiarietà orizzontale” (quinto comma);
- nel nuovo articolo 119 Cost. (introdotto dall'art. 33), sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la titolarità di risorse proprie, l'autonomia fiscale, il finanziamento integrale delle funzioni, la destinazione di risorse aggiuntive e l'attuazione di interventi speciali, la titolarità di un proprio patrimonio;
- nell'articolo 120 Cost. (modificato dall'art. 38, comma 9), sul potere sostitutivo del Governo (dove il riferimento permane per le Province autonome);
- nell'articolo 132, secondo comma, Cost. (modificato dall'art. 38, comma 12), sul passaggio di province e comuni da una regione all'altra;
- nell'articolo 133, primo comma, Cost., relativo alle modifiche delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove province, che viene integralmente soppresso (art. 38, comma 13).

Le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni loro proprie.

Una disposizione finale del disegno di legge in esame (art. 40, comma 4) disciplina peraltro il riparto di competenza legislativa relativamente agli “enti di area vasta”, attribuendo i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

Attraverso questa disposizione finale viene dunque previsto a livello di legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l’“ente di area vasta”.

La disposizione finale avrà peraltro immediata applicazione al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale³.

3. A differenza delle modifiche all'articolo 117 Cost. che si applicano dal primo giorno della nuova legislatura, cfr. art. 40.

Come noto la legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha istituito le città metropolitane e riordinato le province, definisce “enti territoriali di area vasta” sia le città metropolitane, che restano enti costituzionalmente necessari, che le province (art. 1, commi 2 e 3).

In particolare, le città metropolitane dovrebbero finalmente essere un motore di sviluppo del Paese⁴, superando gli insopportabili ritardi e le resistenze, secondo il modello di *governance* per funzioni che da molti anni sosteniamo⁵.

Dal punto di vista dell’assetto istituzionale, la legge n. 56 del 2014 ha trasformato il presidente della provincia ed i consigli provinciali in organi elettivi di secondo grado, con diritto di elettorato attivo e passivo riconosciuto ai sindaci e ai consiglieri dei comuni della provincia; ad essi si affianca un nuovo organo, l’assemblea dei sindaci. Viene meno la giunta provinciale e viene riconosciuto al presidente della provincia il potere di assegnare deleghe ai consiglieri provinciali, tra i quali può anche essere nominato un vicepresidente.

La riforma del 2014 ha determinato poi le funzioni fondamentali delle province definendole nuovamente quali “enti con funzioni di area vasta”, con un procedimento estremamente articolato per la riattribuzione delle funzioni non ritenute fondamentali.

La disciplina dettata dalla legge n. 56 del 2014 sulle città metropolitane e sulle province sembrerebbe peraltro rivestire carattere provvisorio, in quanto dettata “in attesa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (art. 1, comma 5 per le città metropolitane e comma 51 per le province).

4. Al referendum di ottobre si voterà anche per loro. La riforma Boschi elimina (giustamente) le Province e riconosce, tra le autonomie locali, le Città metropolitane. Anche alle prossime elezioni amministrative si voterà di fatto per loro. Sei sindaci eletti saranno a capo delle Città metropolitane. La legge Delrio (56 del 2014) ne ha istituite 10 (Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria) cui si aggiungono quelle delle Regioni a Statuto speciale (Palermo, Catania, Messina e Cagliari). Tutte hanno assorbito le relative Province. La loro vita è precaria, per usare un eufemismo. Sono fantasmi istituzionali. I sindaci le vivono come un ulteriore fardello che pesa sulle loro gracili spalle finanziarie. Ed è forse questa una delle ragioni del perché, nelle campagne elettorali, se ne parla così poco. In soli due casi (Bologna e Reggio Calabria) si è rispettato il patto di stabilità. (...)Una recente ricerca dell’Anci, di The European House-Ambrosetti e di Intesa Sanpaolo ha mostrato le enormi potenzialità legate a una visione moderna delle aree metropolitane, definite la «spina dorsale» del Paese. Vero *hub* di risorse, competenze, flussi di persone, merci, capitali, idee. Autentico motore dello sviluppo. Coinvolgono il 36 per cento della popolazione, il 40 del valore aggiunto. Riuniscono il 35 per cento delle imprese e il 56 delle multinazionali. Vi hanno sede 55 atenei, metà delle *start up* innovative. I piani strategici delle Città metropolitane potrebbero essere uno straordinario volano di investimenti, garantire tempi di approvazione normali dei progetti, stimolare attività innovative. Un laboratorio pubblico e privato della modernità». Così F. DE BORTOLI, *Città metropolitane, un motore (inceppato) di sviluppo*, in *Corriere della Sera*, 17 maggio 2016 n. 118, p.

5. Mi permetto rinviare a P. MANTINI, *La riqualificazione delle aree metropolitane. Profili giuridici*, Milano, 1996.

La riforma costituzionale espunge dunque dal testo della Costituzione il riferimento alle “province” e prevede l’“ente di area vasta” in una norma sul riparto di competenza legislativa. Non è invece espressamente prevista una disciplina attuativa che prefiguri in qualche modo il futuro assetto di attribuzione delle funzioni fondamentali attualmente assegnate alle province.

Il nuovo assetto degli enti territoriali in questione appare dunque rimesso ai futuri sviluppi legislativi, in cui sarà presumibilmente precisata la configurazione dell’“ente di area vasta”.

Appare meritevole di approfondimento la questione se la nuova disciplina costituzionale escluda l’attribuzione diretta di “funzioni proprie” o “funzioni fondamentali” ad enti locali diversi da quelli richiamati (comuni e città metropolitane), questione cui sembrerebbe potersi dare risposta positiva alla luce della nuova formulazione dell’art. 118 e dell’art. 117, secondo comma, lett. p).

Occorre infine ricordare che l’articolo in esame non trova diretta applicazione nelle regioni a statuto speciale, in forza del disposto dell’articolo 39, comma 13.

Infatti, come noto, tutte le regioni a statuto speciale, secondo quanto disposto da ciascuno statuto e relative norme di attuazione, hanno competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali in relazione all’ordinamento, alle circoscrizioni territoriali ed alla finanza.

3. L’abolizione del CNEL

Nell’azione ampia di riduzione degli enti inutili, di cui pure si dirà nelle pagine che seguono, l’articolo 28 del disegno di legge abroga l’articolo 99 della Costituzione che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL), al quale sono assegnate funzioni di consulenza delle Camere e del Governo.

La previsione del CNEL nella Carta del 1948 ha risposto alla avvertita opportunità di consentire l’apporto di un organo con particolari requisiti di competenza alla formulazione delle politiche economiche e sociali.

Pertanto, in base al dettato costituzionale, è stata prevista una composizione del CNEL formata da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, in modo da tener conto dell’importanza numerica e qualitativa di queste ultime.

Riguardo alle funzioni, le norme costituzionali attribuiscono al CNEL la facoltà di presentare disegni di legge alle Camere ed il compito di contribuire – anche mediante le funzioni di consulenza suddette – all’elaborazione “della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge”.

Nella relazione di accompagnamento al progetto di riforma costituzionale, la soppressione del CNEL è motivata in ragione del fatto che tale organo ha prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

In effetti, l'organismo appare da tempo obsoleto, non solo per la pletorica composizione, ma anche perché ha perso ogni centralità nelle originarie funzioni di politica economica e sociale.

Nell'attuale ordinamento, la composizione, le attribuzioni ed il funzionamento del CNEL sono disciplinate dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936, la quale ha sostituito ed abrogato la precedente disciplina, posta dalla legge 5 gennaio 1957, n. 33.

L'articolo 41 del disegno di legge dispone l'immediata applicazione della abrogazione dell'art. 99, così come delle disposizioni finali e transitorie che disciplinano i profili amministrativi della soppressione del CNEL.

In particolare, è disposto che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario cui affidare la gestione provvisoria del CNEL, per "le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare", nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi presso la Corte dei conti nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario, decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza⁶.

In sede attuativa andrà chiarita la titolarità nell'attribuzione delle sue attuali funzioni dopo la soppressione di tale organo.

Non vi è dubbio che anche questa innovazione contribuisca a delineare uno "Stato più leggero", meno complesso e meno costoso, e, proprio per questo più efficiente e "amico"⁷.

6. Nella legislazione vigente, numerose disposizioni fanno riferimento al CNEL (ad es., l'art. 13, comma 2, della L. 23 febbraio 1999, n. 44, relativo alle associazioni che, in luogo e con il consenso dell'interessato, possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di richieste estorsive o per i mutui per le vittime di usura²⁸ e le norme che demandano al CNEL il potere di designazione di membri di organi collegiali, come l'art. 19, comma 1, della citata L. n. 44 del 1999, e successive modificazioni, relativo alla composizione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura).

7. L'espressione è stata usata da Massimo Severo Giannini nel noto "Rapporto sui principali problemi dello Stato" (1978). Con il titolo "Uno Stato attivo ma leggero, meno burocrazia più società", Corriere della Sera, 23 maggio 2016, Sabino Cassese ha commentato il libro di Pellegrino Capaldo "Pensieri sull'Italia. L'importanza della politica", dedicato agli stessi temi.

CAPITOLO III

La semplificazione legislativa e l'interesse nazionale

SOMMARIO: 1. Il superamento della “complicazione federalista” del titolo V. – 2. Il nuovo riparto di competenze per materie. – 3. Interesse nazionale, clausola di “colegislazione”, clausola di supremazia. – 4. Un caso da approfondire: il governo del territorio nella nuova Costituzione. – 4.1. L'assenza di principi nazionali di governo del territorio. – 4.1.1. Un caotico “federalismo” urbanistico. – 4.2. La riforma costituzionale va nella giusta direzione. – 4.3. Meno leggi e conflitti di attribuzione. – 4.4. Con le “disposizioni generali e comuni” si vincono le resistenze e si favorisce il cambiamento. – 4.5. Un governo del territorio più semplice ed efficiente.

1. Il superamento della “complicazione federalista” del titolo V

È ormai ben noto, oltre i confini della letteratura giuridica, costituzionale e politica, che la riforma costituzionale del 2001, nell'inseguire le suggestioni federaliste del tempo, ha di molto esteso l'area delle competenze legislative, esclusive e concorrenti del legislatore regionale.

Quante volte abbiamo sentito ripetere, in tutte le sedi, che è assurdo che lo Stato non abbia la competenza di decidere sulle grandi reti infrastrutturali, l'energia, il turismo, il commercio con l'estero, l'ordinamento delle professioni, solo per fare degli esempi!

Soprattutto le criticità proprie del modello della legislazione concorrente hanno determinato un ampio ricorso alla Corte costituzionale, quale giudice del conflitto di attribuzione, chiamata a identificare i confini dei “principi fondamentali” e la stessa estensione delle materie, con ciò sostituendosi al ruolo tipico degli organi legislativi.

In estrema sintesi è impossibile non evidenziare la problematicità dell'attuale assetto delle competenze legislative in Italia che è causa di numerosi conflitti dinanzi alla Corte Costituzionale che ha elaborato, in specie nell'ultimo decennio, principi e criteri per interpretare e ammortizzare tale conflittualità.

In primo luogo, la Corte si è dimostrata presto consapevole che la complessità della realtà sociale¹ da regolare comporta che di *frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia*, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In tali casi di concorso di competenze la Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione².

In secondo luogo, le “materie” in senso stretto, ossia come oggettiva individuazione di uno specifico ambito materiale, sono state spesso intese dalla Corte come «un compito»³, un «valore trasversale»⁴, ovvero una «materia-funzione»⁵. La Corte coniuga al massimo grado il criterio della finalità riconoscendo alla stessa “materia” contenuta nel “catalogo” dell'articolo 117 della Costituzione la natura di finalità che il legislatore statale è legittimato a perseguire: finalità di garanzia di valori “da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere”⁶ ossia, appunto, trasversale⁷.

La Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere di materia (o valore) trasversale alla tutela dell'ambiente⁸, alla tutela della concorrenza⁹, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁰. Un caso a sé è poi quello della ricerca scientifica¹¹, senza trascurare la “trasversalità” delle materie “ordinamento civile”¹² e l'edilizia residenziale pubblica¹³.

Queste materie, nella maggior parte dei casi di competenza esclusiva dello Stato, si caratterizzano perché la competenza statale si presenta “soven-

1. V. Corte cost., 8 giugno 2005, n. 231.

2. V. Corte cost., 23 dicembre 2003, n. 370; 28 gennaio 2005, n. 50.

3. V. Corte cost., 27 luglio 2005, n. 336.

4. V. Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536.

5. V. Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272.

6. V. Corte cost., 31 marzo 2006, n. 133.

7. In tal senso v. Dossier Senato n. 396 del 2012.

8. V. Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407; n. 536/2002; 28 marzo 2003, n. 96; 24 giugno 2003, n. 222; 23 settembre 2003, n. 307; 22 luglio 2004, n. 259; 29 gennaio 2005, n. 62; 18 marzo 2005, n. 108; 6 aprile 2005, n. 135, n. 336/2005; 1 febbraio 2006, n. 32, n. 133/2006; 5 maggio 2006, n. 182.

9. V. Corte cost., 18 dicembre 2004, n. 14; n. 272/2004; 15 novembre 2004, n. 345; 6 aprile 2005, n. 134; 4 maggio 2005, n. 175; 1 febbraio 2006, n. 29; 3 marzo 2006, n. 80.

10. V. Corte cost., 26 giugno 2002 n. 282; 27 marzo 2003, n. 88; 13 gennaio 2005, n. 63; 25 marzo 2005, n. 120; 25 marzo 2005, n. 279; 31 marzo 2006, n. 134; 5 maggio 2006, n. 181.

11. V. Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 423; 26 gennaio 2005, n. 31; n. 133/2006.

12. V. Corte cost., ord. 12 marzo 2004, n. 97.

13. Cfr. F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO, *5 anni e 500 province. La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V*, Roma, 2006.

te connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali¹⁴, le quali possono essere di natura concorrente, ad esempio quelle in materia di protezione civile, quando venga in rilievo la tutela dell'ambiente¹⁵; ma anche di natura residuale, come quella in materia di trasporto pubblico locale, quando venga in rilievo la tutela della concorrenza¹⁶, con la conseguente incidenza sulle competenze regionali che, tuttavia, non possono essere escluse¹⁷.

Il fatto che un titolo competenziale (come la tutela dell'ambiente¹⁸) non sia "materia", ma "valore" costituzionalmente protetto, non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo e consente allo Stato di dettare, in funzione di esso, standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione.

In terzo luogo, sussiste una competenza statale per "attrazione in sussidiarietà" che ha, come noto, una natura dinamica.

Sussiste (la possibilità di) una competenza statale non radicata nell'art. 117 della Costituzione ma piuttosto nell'art. 118, sulle funzioni amministrative. Tale competenza statale (per "attrazione in sussidiarietà") origina dalla sentenza n. 303/2003¹⁹, notissima sia per il valore aggiunto dell'argomentazione giuridica rispetto al formale dettato costituzionale, sia per le potenzialità degli effetti sul riparto delle competenze.

Si tratta, in sintesi, del funzionamento del "principio di sussidiarietà ascendente" nell'ambito delle competenze legislative: l'art. 118, comma primo, della Costituzione, richiede l'allocatione ottimale delle funzioni amministrative in base (anche) al principio di sussidiarietà; la legge statale può quindi attrarre allo Stato funzioni amministrative anche in materie di competenza non esclusivamente statale (sentenza n. 242/2005); quando lo fa, può anche dettare la relativa disciplina, in forza del principio di legalità. Ciò deve avvenire all'interno di canoni di ragionevolezza e proporzione, ma – quando avviene – l'effetto è quello di un'alterazione del "normale" riparto di competenze, alterazione che a sua volta comporta conseguenze importanti: la salita di funzioni amministrative – normalmente assegnate "in basso" – in capo allo Stato; la possibilità di leggi statali di dettaglio (anche non cedevoli: sentenza n. 6/2004) anche in materie concorrenti o residuali; l'apertura, seppur non incondizionata, di uno spazio anche all'intervento

14. V. Corte cost., n. 32/2006; n. 135/2005.

15. V. Corte cost., n. 32/2006.

16. V. Corte cost., nn. 29/2006 e 80/2006.

17. V. Corte cost., 8 maggio 2007, n. 162.

18. V. Corte cost., n. 407/2002; n. 536/2002.

19. Sulla sentenza n. 303/2003, con specifico riferimento al governo del territorio, mi permetto rinviare a P. MANTINI, *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Milano, 2012.

regolamentare dello Stato. Il meccanismo della c.d. “attrazione in sussidiarietà” è stato confermato da una copiosissima giurisprudenza²⁰. Questa faticosa opera interpretativa volta a mantenere una qualche coerenza sistematica all’organizzazione “federale” dei livelli territoriali di governo, è stata espressamente richiamata nella relazione governativa del disegno di riforma ove si afferma che «il tempo trascorso dalla riforma del 2001 ha consentito un graduale e ormai definitivo assestamento degli effetti di quella revisione costituzionale, attraverso le prassi applicative ed interpretative sviluppate dallo Stato e dalle regioni, i contributi approfonditi della dottrina e, naturalmente, gli orientamenti progressivamente espressi e consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha avuto modo di conformare – in sede di impugnazione in via principale delle leggi statali e regionali, come anche di conflitti di attribuzione intersoggettivi – indirizzi ermeneutici assai incisivi e sovente *praeter legem*, al fine di assicurare un assetto realisticamente equilibrato dei «nuovi» rapporti fra lo Stato e le regioni».

Sulla base di queste premesse, l’intervento riformatore si incentra sul principio dell’unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell’ordinamento costituzionale, la cui garanzia dinamica, ossia da assicurare nello svolgimento articolato dei poteri e delle competenze, grava come onere immanente sulla legislazione ordinaria dello Stato, trovando momenti di «emersione» in una formula di salvaguardia (e di chiusura del sistema) da inserire nel primo comma dell’articolo 117 della Costituzione ed in un rinnovato criterio di individuazione del ruolo della legislazione dello Stato nell’ambito della competenza concorrente; momenti che qui si definiscono di «emersione» piuttosto che di «tipizzazione», proprio perché questi profili della legislazione dello Stato vengono colti nella prospettiva dello svolgersi continuo e progressivo della potestà legislativa quale funzione primaria di attuazione e garanzia della Costituzione, irriducibile a singoli atti o a strumenti od oggetti normativi delimitati (come dimostra l’elasticità dell’interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale al problematico concetto di «principi fondamentali» presente nella vigente disciplina della legislazione concorrente)²¹.

Secondo la relazione governativa, il disegno di legge costituzionale tende altresì ad assicurare un esplicito fondamento, nelle norme della Costituzione, ad una regolazione delle potestà legislative ispirata ad una logica di complementarietà e di non conflittualità, attraverso:

- a) la parziale rivisitazione degli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente;

20. Tra le più recenti, v. Corte cost., 22 luglio 2011, n. 232; 27 giugno 2012, n. 163.

21. V., in termini, Relazione A.S. 3520.

- b) la rinnovata configurazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'area della potestà concorrente;
- c) l'esplicitazione dei limiti della legislazione regionale cosiddetta residuale rispetto alla legislazione statale esclusiva;
- d) l'attenuazione della rigidità dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni.

Altro obiettivo importante, sempre in chiave di unitarietà giuridica ed economica dell'ordinamento nazionale, è rappresentato dall'individuazione del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica quale principio valido anche nei confronti dell'autonomia delle regioni a statuto speciale.

L'articolo 31 riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni. Nel complesso l'intervento di riforma determina l'ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, la soppressione della competenza concorrente tra Stato e Regioni e l'individuazione di materie di competenza legislativa regionale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale, l'elenco delle materie è ampliato e modificato e sono enucleati casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva 'attenuata', in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali 'disposizioni generali e comuni' o 'disposizioni di principio').

La soppressione della competenza concorrente tra Stato e Regioni, determina la redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale, con una preponderanza della prima.

Nell'ambito della competenza regionale, una novità appare l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza. Tali materie si aggiungono alla competenza regionale che, allo stato, è individuata solo in via residuale (essendo ascrivibili ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale).

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una sorta di 'clausola di supremazia', che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari.

I riferimenti all'ordinamento "comunitario" sono infine sostituiti con i riferimenti all'ordinamento "dell'Unione europea", al fine di adeguare la denominazione al nuovo assetto istituzionale europeo (art. 117, primo e quinto comma).

2. Il nuovo riparto di competenze per materie

Fin dall'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale è stato quello di una chiara individuazione del contenuto delle materie, al fine di determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

Nonostante siano oramai trascorsi circa quindici anni dalla riforma, l'attribuzione di una determinata disciplina legislativa alla sfera di competenze dello Stato o delle regioni non sempre si fonda su criteri definiti, in quanto la ripartizione di competenze delineata dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., pur in apparenza piuttosto rigida, dà luogo ad una serie di interferenze e sovrapposizioni fra i diversi ambiti materiali tali da rendere incerta l'attività dell'interprete. Ne deriva che, come dimostrato dall'enorme contenzioso costituzionale sul punto, per determinare i confini tra attribuzioni statali e regionali, bisogna spesso attendere l'intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni, per loro stessa natura, soffrono del forte limite della riferibilità a singole e specifiche disposizioni e pertanto non risultano sempre idonee alla costruzione di un corpus unitario e definito di principi-guida.

Le modifiche apportate dall'articolo in esame all'elenco di materie dell'articolo 117 intervengono dunque su un assetto ancora caratterizzato da incertezze interpretative ed applicative.

Nella tabella che segue, a cura dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati²², è sintetizzato il nuovo quadro delle competenze legislative, ripartite tra Stato e regioni, alla luce della riformulazione dell'articolo 117 Cost.

In grassetto sono indicate le materie modificate (per la denominazione e/o perchè transitate dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale), mentre il grassetto corsivo è stato utilizzato per le materie nuove.

22. V. Dossier La riforma costituzionale, Disegno di legge costituzionale, A.C. 2613-D, n. 216/12 parte prima, aprile 2016.

STATO	REGIONI
Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza delle Regioni
– Politica estera e rapporti internazionali dello Stato – Rapporti dello Stato con l'Unione europea – Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea	
– Immigrazione	
– Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	
– Difesa e Forze armate – Sicurezza dello Stato – Armi, munizioni ed esplosivi	
– Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e <i>assicurativi</i> – Tutela e <i>promozione</i> della concorrenza – Sistema valutario – Sistema tributario e contabile dello Stato – Armonizzazione dei bilanci pubblici – Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – Perequazione delle risorse finanziarie	– <i>Promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese</i> – <i>Regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica</i>
– Organi dello Stato e relative leggi elettorali – <i>Referendum</i> statali – Elezione del Parlamento europeo	
– Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali – <i>Norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale</i>	

STATO	REGIONI
Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza delle Regioni
– Ordine pubblico e sicurezza	Polizia amministrativa locale
– Cittadinanza, stato civile e anagrafi	
– Giurisdizione e norme processuali – Ordinamento civile e penale – Giustizia amministrativa	
– Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale – Disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare	– <i>Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali</i>
– Disposizioni generali e comuni sull'istruzione – Ordinamento scolastico – Istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica	– <i>Servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario</i>
– Previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa – Tutela e sicurezza del lavoro – <i>Politiche attive del lavoro</i> – Disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale	– <i>Organizzazione in ambito regionale dei servizi della formazione professionale</i>
– <i>Ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane</i> – <i>Disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni</i>	
– Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale – Commercio con l'estero	

STATO	REGIONI
Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza delle Regioni
– Pesi, misure e determinazione del tempo – Coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati, <i>dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme programmatiche</i> dell'amministrazione statale, regionale e locale – Opere dell'ingegno	
– Tutela e valorizzazione dei beni culturali e <i>paesaggistici</i> – Ambiente e ecosistema – Ordinamento sportivo – Disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e <i>sul turismo</i>	– <i>Disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici</i> – <i>Disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali</i> – <i>Valorizzazione e organizzazione regionale del turismo</i>
– <i>Ordinamento delle professioni</i> – <i>Ordinamento della comunicazione</i>	
– Disposizioni generali e comuni sul governo del territorio – Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile	– <i>Pianificazione del territorio regionale</i>
– Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia	
– <i>Infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza</i> – <i>Porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale</i>	– <i>Dotazione infrastrutturale</i> – <i>Mobilità all'interno del territorio regionale</i>
	– <i>Rappresentanza delle minoranze linguistiche</i>
	Ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

3. Interesse nazionale, clausola di “colegislazione”, clausola di supremazia

È opportuno ben evidenziare che la riforma costituzionale, nel desiderio di assicurare maggiore certezza nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, abbandona le attuali formule di “principi fondamentali” e “norme generali” (attualmente previste solo in materia di istruzione) in favore di nuove formulazioni quali “disposizioni generali e comuni”, “disposizioni di principio”, “norme tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”, “profili ordinamentali generali”.

È diffusa e condivisibile l’opinione secondo cui l’espressione “disposizioni generali e comuni” indica un rafforzamento delle competenze dello Stato poiché alla *disposizione* viene riconosciuto, sul piano precettivo, un valore più vincolante rispetto al mero *principio*.

La Corte costituzionale ha espresso questo orientamento a proposito della più stretta prescrittività delle “norme generali” rispetto ai “principi fondamentali”.

In particolare, nella sentenza n. 279/2005, la Corte ha rilevato che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”. In tal senso, le norme generali si differenziano dai “principi fondamentali”, i quali, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”. Successivamente, nella sentenza n. 200/2009, la Corte ha precisato che i principi fondamentali nella materia dell’istruzione sono quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall’altro necessitano “per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale”.

Ciò precisato, occorre ora dire della clausola di supremazia, collegata alla reintroduzione in Costituzione della nozione di “interesse nazionale”. Infatti, il nuovo quarto comma dell’articolo 117 della Costituzione introduce una clausola di supremazia che consente alla legge statale, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in ambiti di competenza regionale, quando lo richieda la “tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica” ovvero la “tutela dell’interesse nazionale”.

La nozione di “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica” è già prevista nell’attuale testo costituzionale dall’articolo 120, secondo comma, tra

i presupposti che giustificano l'esercizio in via straordinaria del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle regioni e degli enti locali (ulteriori presupposti di tale potere sostitutivo sono il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria ed il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica).

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto l'“unità giuridica” e l'“unità economica” al “richiamo ad interessi ‘naturalmente’ facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione”²³.

Ma per quanto riguarda l'interesse nazionale quale limite alle potestà regionali, tale riferimento è scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001 e la Corte costituzionale è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che la nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali²⁴.

Peraltro, vigente il principio per cui la Repubblica è una e indivisibile (art. 5 Cost.), all'interno di un sistema di rigida ripartizione delle competenze legislative, il recupero del concetto di interesse nazionale, sia pur sotto diverse spoglie, è stato di fatto realizzato dalla stessa Corte costituzionale. È accaduto dunque che gli interessi nazionali si sono fatti strada attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato o di competenza concorrente in quelle che sono state definite “materie-funzioni”²⁵ o “materie-compito”²⁶ o finanche “materie non materie”²⁷, in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali. Così è stato attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117, secondo comma, quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ognuno ben vede l'estrema complessità di questa opera ricostruttiva dei rapporti tra poteri legislativi.

In altre sentenze la Corte si è spinta oltre, fino ad arrivare ad affermare, nella nota sentenza n. 303 del 2003, che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate con-

23. Corte cost., 27 gennaio 2004 n. 43; 13 marzo 2014, n. 44.

24. Cfr. Corte cost., 370/2003; 19 luglio 2005, n. 285; 10 marzo 2006, n. 87; 12 ottobre 2012, n. 231.

25. Cfr. Corte cost. n. 272/2004.

26. Cfr. Corte cost., n. 336/2005.

27. Cfr. il “ritenuto in fatto” della sentenza Corte cost., 16 luglio 2004, n. 228.

dizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)].

Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica».

Su queste basi, la Corte costituzionale ha dunque elaborato il principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà' (o anche 'chiamata in sussidiarietà'), che consente alla Stato di intervenire, in presenza di determinati presupposti e con alcune limitazioni, con una disciplina di dettaglio anche in materie non riservate alla sua competenza esclusiva.

Ognuno vede, però, quanta fatica occorra per affermare un concetto, quello di "interesse nazionale", in sé semplice e necessario tanto più nell'affollata scena della competizione globale.

La reintroduzione del limite esplicito dell'interesse nazionale sembrerebbe pertanto avere l'effetto non solo e non tanto di consentire l'intervento del legislatore statale in ambiti ordinariamente rimessi alla competenza regionale, intervento già ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale, quanto quello di rimuovere alcuni limiti che la Corte costituzionale ha individuato per circoscrivere tale intervento. Soprattutto il mancato richiamo al principio di leale collaborazione sembra infatti consentire un intervento statale anche in assenza di un coinvolgimento delle regioni, elemento invece costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in caso di sconfinamento delle legge statale in ambiti di pertinenza regionale.

Le modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare al procedimento legislativo hanno fatto sì che solo per le leggi di attivazione della 'clausola di supremazia' si applichi il procedimento 'monocamerale rinforzato', con più ampie garanzie.

Dunque si può sommariamente concludere che la riforma costituzionale va nella giusta direzione di restituire basi solide alle nozioni di "interesse nazionale" e di principi unitari e nazionali della legislazione, un passaggio essenziale anche ai fini della maggiore certezza dello Stato di diritto.

4. Un caso da approfondire: il governo del territorio nella nuova Costituzione

La riforma del bicameralismo paritario e, soprattutto, la soppressione della vasta area della legislazione concorrente, con una più netta e chiara identi-

ficazione delle “disposizioni generali e comuni” e dell’“interesse nazionale”, possono essere positivamente apprezzate in molte materie e settori della vita economico-sociale del Paese. Un campo certamente significativo è quello del “governo del territorio”, assai intricato da una lunga filiera di norme e regolazioni che rende assai difficile la ricostruzione di principi nazionali e unitari della materia e che frena, attraverso la dispersione delle norme e dei poteri, le stesse opportunità di cambiamento.

Sui temi specifici può essere utile intrattenersi nelle pagine che seguono ma considerazioni non dissimili sarebbero possibili anche in altre materie come l'energia, il turismo, le grandi reti infrastrutturali, l'ordinamento delle professioni e delle telecomunicazioni, tutti settori nei quali è impensabile che non possano sussistere principi legislativi nazionali e unitari.

4.1. L'assenza di principi nazionali di governo del territorio

Ora che la riforma del pur “nuovo” Titolo V della Costituzione sembra essere giunta in dirittura di arrivo, in attesa del referendum confermativo di ottobre, con il suo forte effetto di semplificazione delle competenze legislative, può essere utile una riflessione sul nuovo assetto costituzionale della materia “governo del territorio”.

Una nozione, questa, già in sé molto problematica poiché indicativa pur sempre di un governo ... senza ben precisi governanti, dai contenuti incerti ed assai vasti²⁸, che si aggiunge alla già complessa *multilevel governance* dell'ordinamento contemporaneo²⁹.

Ma quale è oggi, alle soglie del referendum confermativo, lo stato delle cose? Dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001, come noto,

28. Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303. La pronuncia, intervenuta a due anni dalla riforma del Titolo V, che indica le materie contenute aveva ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi statali (l. n. 443/2001, l. n. 166/2002 e decreti legislativi delegati) contenenti la disciplina dei procedimenti amministrativi finalizzati all'individuazione, localizzazione e realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale per lo sviluppo del Paese. Davvero numerosi i commenti alla sent. n. 303/2003; *ex multis*, si segnalano le note di A. RUGGERI, A. MORRONE, Q. CAMERLENGO, E. D'ARPE, F. CINTIOLI, S. BARTOLE, A. D'ATENA, A. ANZON, R. DICKMANN, A. MOSCARINI, L. VIOLINI, M. DI PAOLA pubblicate con la sent. n. 303 cit. in www.giurcost.org.

29. Per una critica della nozione e dei suoi effetti mi permetto rinviare a P. MANTINI, *Principi e politiche del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, pp. 6 ss. ove peraltro si afferma «È giunto il momento di abbandonare la nozione stessa di “governo del territorio”, di destrutturarla, facendo emergere le materie che la compongono e ritrovando un più appropriato ed efficiente sistema di attribuzioni ad organizzazioni pubbliche e private. Si può fare, certo, con la “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione, ma, con un po' di coraggio intellettuale, sarebbe già oggi possibile un diverso inquadramento concettuale e costituzionale delle materie a Costituzione invariata. Le politiche territoriali devono essere locali ma i principi legislativi devono essere nazionali e unitari, anche in materia edilizia. L'iperegolazione e l'eccesso normativo, come mostra l'esperienza, non aiutano l'efficienza e la qualità dei risultati».

la materia urbanistica viene denominata “governo del territorio”, di cui l’urbanistica è parte, e diventa una materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni: allo Stato spetta l’emanazione di una legge sui principi fondamentali del governo del territorio, mai approvata, alle regioni spetta la piena autonomia legislativa in materia, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato.

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l’ordinamento urbanistico italiano era organico e unitario:

- a) la legge nazionale definiva il sistema giuridico, il regime degli immobili, gli strumenti e le regole di pianificazione;
- b) quindici leggi per le regioni a statuto ordinario costituivano un perfezionamento o un adattamento locale del quadro normativo nazionale (alcune fatte peraltro molto bene, come la l.r. n. 51/1975 della Lombardia o la l.r. n. 56/1977 del Piemonte “legge Astengo”);
- c) sei leggi del tutto autonome per le 6 regioni /province a statuto speciale.

Dopo la riforma del Titolo V nel 2001, l’ordinamento urbanistico italiano diventa “federale”, ossia con 21 leggi regionali del tutto autonome, una per ogni regione, appena coerenti con l’ordinamento civilistico, proprietario e fiscale nazionale. In assenza dei “principi nazionali” le regioni sono andate a “ruota libera”.

A metà degli anni Novanta si è sviluppata, in specie per impulso dell’*Istituto nazionale di urbanistica*, una proposta di legge nazionale di principi³⁰ che, prendendo atto della crisi dell’urbanistica di espansione basata su piani prescrittivi, vincoli, esproprio, rigido *zoning*, ha affermato un orizzonte innovativo. La riforma nazionale dei principi fondamentali del governo del territorio, pur approvata dalla Camera nel 2005, nel testo c.d. Lupi-Mantini³¹, è stata però in seguito abbandonata, per la sostanziale resistenza delle regioni che ha trovato accoglienza nelle forze di maggioranza dell’epoca.

In sostanza, i punti innovativi della proposta sono i seguenti:

1. il P.R.G. viene sostituito dal P.S.C. (piano strutturale comunale) e, in seguito, dal P.G.T. (piano di governo del territorio): a differenza del PRG questo strumento non è prescrittivo, non è vincolistico (se non per le grandi invarianti ambientali e infrastrutturali) ma solo programmatico, non è conformativo dei diritti edificatori; inoltre è uno strumento più semplice, essenziale e meno dettagliato del PRG;

30. Mi permetto rinviare, *ex multis*, a P. MANTINI, F. OLIVA, *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, 1994.

31. Sul tema v. P. MANTINI, M. LUPI (a cura di), *I principi del governo del territorio*, Milano, 2005.

2. il piano operativo (P.O.) relativo alle trasformazioni urbanistiche è invece prescrittivo, vincolistico e conformativo, ma di durata quinquennale, come quella dei vincoli;
3. tutti gli interventi sulla città esistente (ampliamento, ristrutturazione, recupero,...) sono disciplinati dal regolamento urbanistico ed edilizio (RUE), distinto dai piani poiché la logica della rigenerazione urbana è ben diversa da quella dell'urbanistica di espansione;
4. l'area vasta (la provincia) è pianificata dal piano territoriale strutturale (PTS);
5. l'esproprio, per quanto ne rimane, viene sostituito dalla perequazione urbanistica, con cui si distribuiscono tra i proprietari i vantaggi dell'edificazione, che insieme alla compensazione urbanistica diventa la modalità ordinaria attuativa dei nuovi piani.

In sostanza, e con diverse sfumature, si registra un superamento degli antichi *idola* (vincoli, rigido *zoning*, *standard* quantitativi) in favore di *standard* reali (piani di servizi) e di una maggiore flessibilità nel riuso delle città.

Questo indirizzo riformatore, in assenza di una nuova legge statale, trova accogliimento presso alcuni legislatori regionali.

In particolare va ricordata la legge Regione Basilicata n. 23 del 1997 e successive modifiche; la legge Regione Emilia Romagna n. 20 del 2000 e successive modifiche; la legge Regione Puglia n. 20 del 2001 e successive modifiche; la legge Regione Calabria n. 19 del 2002 e successive modifiche; la legge Regione Veneto n. 11 del 2004 e successive modifiche; la legge Regione Umbria n. 1 del 2015, la legge Regione Toscana n. 65 del 2014.

Vi è poi il modello relativamente autonomo, ma mosso dalle stesse finalità, della legge Regione Lombardia n. 12 del 2005, con successive integrazioni.

Alcune regioni, inoltre, hanno conservato l'impianto di tradizione, riferibile alla legge fondamentale n. 1150 del 1942 utilizzando però le nuove definizioni proposte dall'INU³².

Tra le regioni che hanno mantenuto il modello "tradizionale" possono essere ricordate: la Regione Abruzzo con la l.r. n. 18/1983 e successive modifiche, la Sardegna con la l.r. n. 13/2008, la Sicilia con la l.r. 71/1978 (c'è una riforma in corso), la Liguria con la l.r. 36/1997, la Valle d'Aosta con la l.r. 11/1998.

4.1.1. Un caotico "federalismo" urbanistico

L'assenza di una legge nazionale, almeno sulle "disposizioni generali e comuni della materia del governo del territorio", come ora recita la riforma costituzionale "Boschi" del Titolo V, incide su beni e diritti sostanziali (regime delle

32. Vedi legge reg. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 e legge reg. Campania 22 dicembre 2004, n. 16.

proprietà, negoziazione e concorrenza, ambiente ed ecosistemi, ecc.) e impedisce un coordinamento nell'esplosivo mosaico del federalismo urbanistico italiano.

Basti considerare quanto segue:

- a) il nuovo strumento di pianificazione locale che sostituisce il PRG è denominato in sette modi diversi (PS, PSC, PUC, PUCG, PUG, PAT, PGT) in tredici regioni diverse;
- b) sotto la stessa definizione vi sono, spesso, strumenti assai diversi, come nel caso della Campania, della Liguria, della Sardegna o della Provincia di Bolzano; lo stesso uso del termine "programmatico" in Emilia Romagna ha un significato mentre in Puglia significa l'opposto;
- c) il piano operativo, in genere poco utilizzato poiché resiste il modello "di tradizione", viene definito nei modi più disparati (PO, POC, POT, PI) e quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del "modello duale" (PGT e Piano operativo);
- d) gli strumenti attuativi, pur essendo in prevalenza quelli della legge urbanistica fondamentale del 1942, assumono le denominazioni più inutilmente disparate: PAC, PAU, PRPC, PUOC, PUO, SA, SUA, PA, PUD);
- e) persino i piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto, assumono diverse definizioni: PTCP, PTP, PPSCT, PUP, PTCM.

Il quadro attuale, confuso e caotico, da un lato si presenta come *impermeabile e resistente* alle innovazioni legislative nazionali, in materia di rigenerazione urbana, semplificazione amministrativa, regime delle proprietà, perequazione, consumo del suolo, negoziazione urbanistica, poiché tutto deve essere "filtrato" attraverso nuove leggi regionali; dall'altro, evidenzia una *summa divisio*, una sostanziale dicotomia tra le regioni ancorate all'urbanistica di tradizione della legge 1150/1942 e le regioni che hanno seguito il modello riformatore degli anni più recenti.

Si tratta di una situazione evidentemente non più sostenibile.

L'Italia non può essere imbrigliata in regimi proprietari, di attività, di tutela, differenziati per regioni: certamente nell'amministrazione ma occorrono almeno "disposizioni generali comuni".

4.2. La riforma costituzionale va nella giusta direzione

La riforma "della riforma" del Titolo V della Costituzione, approvata dal parlamento e soggetta a referendum confermativo, eliminando in sostanza la competenza concorrente, ha iscritto alla competenza esclusiva dello Stato le "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio". È invece affidata alla competenza legislativa delle regioni la materia "pianificazione del territorio regionale". Si tratta di un'importante e positiva innovazione che va nella direzione giusta.

Secondo alcuni commenti, questo mutamento costituzionale lascerebbe in sostanza le cose come stanno; secondo altre opinioni, tra cui quella di chi scrive, la riforma può contribuire in modo essenziale all'individuazione dei principi generali, nazionali e unitari, delle materie che compongono la polisensibile e ipertrofica nozione di governo del territorio. È chiaro però che gran parte della risposta dipenderà dal mantenimento in capo al Senato, formato da rappresentanti delle regioni, della competenza sulle materie legislative regionali. Si tratta di una scelta opinabile che potrebbe anche determinare un effetto "federalista" più accentuato di quello che si intenderebbe correggere: molto è affidato all'attuazione.

Un impulso notevole alla semplificazione legislativa può derivare dalla sostanziale soppressione dell'area della legislazione concorrente e dalla più chiara attribuzione alla competenza legislativa statale del potere di emanare «disposizioni generali e comuni». Rispetto ai "principi fondamentali", il riferimento alle "disposizioni generali e comuni" sembra in ogni caso segnare un rafforzamento delle competenze dello Stato, in quanto alla disposizione. riconosciuto, sul piano precettivo, un valore maggiormente vincolante rispetto al principio. Può in proposito essere richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia di norme 'generali', cui la Corte costituzionale ha riconosciuto una capacità di incidere sulle competenze regionali più ampia rispetto a quella dei principi fondamentali. In particolare, nella sentenza n. 279/2005, la Corte ha rilevato che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Dunque, finalmente, dopo la riforma costituzionale, il governo del territorio potrà finalmente avere non già un ...governante o un sovrano, ma almeno dei principi generali, nazionali e comuni.

I vantaggi della riforma, se ben attuata, sono almeno tre.

4.3. Meno leggi e conflitti di attribuzione

Come noto, infatti, il governo del territorio ha sin qui rappresentato una delle più significative materie di legislazione concorrente, su cui la Corte è ripetutamente intervenuta.

Acquisito che il "nucleo duro" della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia³³, lo sforzo della giurisprudenza è stato quello di delimitare,

33. Cfr. *ex plurimis*, Corte cost. 29 maggio 2013, n. 102 e 23 gennaio 2013, n. 6; 23

all'interno e all'esterno, una materia molto ampia³⁴, anche alla luce del fatto che alcune materie limitrofe, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia sono espressamente previsti quali autonomi titoli di legittimazione legislativa.

Per quanto concerne il contenuto interno, la Corte ha ricavato dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, alcuni principi fondamentali interni alla materia³⁵.

Al tempo stesso, dalla giurisprudenza costituzionale è emerso chiaramente come il "governo del territorio" incontri anche numerosi limiti provenienti "dall'esterno", ossia da altre materie con cui inevitabilmente finisce per intrecciarsi. Ciò, in quanto, l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una rilevanza in termini di impatto territoriale va ricercato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'"elemento funzionale", nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività³⁶.

Di qui la notevole difficoltà nel tracciare una delimitazione precisa della materia, che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, in particolare, la tutela dell'ambiente, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della salute, l'energia, la protezione civile.

La Corte costituzionale, quale giudice del conflitto di attribuzione, è dovuta intervenire in molti casi³⁷, permanendo un quadro di confusione e di continua incertezza che non giova certo all'efficienza delle decisioni e degli interventi.

La Corte non ha svolto solo un'opera di "regolamento dei confini" delle competenze nelle diverse materie (urbanistica, edilizia, paesaggio, proprietà, beni culturali, infrastrutture, energia, salubrità ambientale, concorrenza, ecc.) ma ha anche dovuto ricavare dalla legislazione i "principi fondamentali" della materia.

È proprio questa inevitabile valutazione "casistica" che genera incertezza e anche contraddizioni che si diffondono "a valle, per li rami".

novembre 2011, n. 309 e 15 giugno 2011, n. 192; 30 dicembre 2009, n. 340; nonché Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303 e 19 dicembre 2003, n. 362.

34. Cfr. Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307 e 28 giugno 2004, n. 196.

35. Cfr. Corte cost. n. 309/2011, 26 novembre 2010, n. 341; n. 340/2009, n. 196/2004.

36. Cfr. Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383. Sul tema degli interessi pubblici nel governo del territorio, la letteratura è assai ampia, v. per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 386 ss.

37. *Ex plurimis*, sentenze nn. 303 e 307 del 2003, nn. 383 e 62 del 2005, n. 6 del 2004, n. 278 del 2010 e n. 165 del 2011.

Ad esempio, secondo la Corte, sono da considerarsi principi fondamentali le disposizioni che definiscono le categorie di interventi edilizi perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali³⁸.

Sono qualificabili come principi anche: l'onerosità del titolo abilitativo³⁹, la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica⁴⁰, la qualificazione delle infrastrutture di reti di comunicazioni elettroniche come opere di urbanizzazione primaria⁴¹, il principio della distanza minima tra fabbricati fissata con legge statale, fatta salva la derogabilità in presenza di determinate condizioni riferibili all'assetto del territorio⁴².

In sostanza, la Corte ha dovuto sostituirsi costantemente al legislatore: con la riforma ciò non accadrà più, ognuno eserciterà il suo ruolo.

4.4. Con le "disposizioni generali e comuni" si vincono le resistenze e si favorisce il cambiamento

Nella scena della competizione globale il Paese deve essere più unito ed efficiente.

Non è possibile che per le grandi infrastrutture per un tema decisivo come la rigenerazione urbana ed i limiti al consumo del suolo, per la perequazione e la negoziazione urbanistica, solo per fare degli esempi, vi sia la necessità di un "doppio livello di leggi", leggi del parlamento nazionale che si "rivolgono" ai legislatori regionali nella speranza di poter emanare nuove regole, comunque diverse le une dalle altre. C'è oggi in Italia un chiaro principio di perequazione urbanistica? No, non c'è. C'è forse una sola disciplina della negoziazione urbanistica ossia dei cd. "superstandard" o opere aggiuntive richieste dai comuni agli operatori privati? No, non c'è, perciò vi sono proprietari e imprenditori di serie A, B o C, trattati in modo diseguale, aprendo le porte all'inefficienza e alla corruzione.

E se si vogliono valorizzare e alienare gli immobili pubblici dismessi si può fare un bel confronto pubblico tra i progetti migliori? Neanche per sogno, perché non si può con legge nazionale "liberalizzare" le destinazioni d'uso

38. Corte cost. n. 309/2011. L'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. Pertanto, secondo la Corte, la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.

39. Cfr. Corte cost. n. 303/2003.

40. Cfr. Corte cost. 28 marzo 2006, n. 129 e 6 luglio 2006, n. 265.

41. Corte cost. n. 336/2005.

42. Corte cost. 16 giugno 2005, n. 232.

dell'immobile, la competenza legislativa è di competenza regionale, bisogna attraversare prima il percorso biblico delle "varianti urbanistiche" locali. Ed infatti quasi nulla si muove.

E la nuova legge sul contenimento del consumo del suolo? Anche essa un bel manifesto di principi ma occorre prima passare per i legislatori regionali. Ma così il Paese è lento, complicato e disunito? È vero, oggi, ma con la riforma costituzionale le cose potranno finalmente cambiare.

4.5. Un governo del territorio più semplice ed efficiente

La riforma costituzionale riconosce, finalmente, anche il principio di "semplificazione" nell'esercizio delle funzioni amministrative e il "procedimento amministrativo" tra le "disposizioni generali e comuni".

È una grande svolta, una notevole opportunità di cambiamento.

Ognuno sa quanto sia decisiva la disciplina della "conferenza di servizi", delle S.C.I.A., dei termini procedurali e del silenzio assenso, su cui ora insistono i decreti legislativi figli della riforma Madia, ai fini dei processi decisionali che presiedono al governo del territorio.

Con questi nuovi principi costituzionali sarà possibile porre fine alle incertezze, ai balletti delle competenze, ai conflitti, non per rottamare la complessità, operazione impossibile, ma per promuovere la semplificazione e la maggiore speditezza delle scelte di governo e nei rapporti tra pubblico e privato.

Non occorre condividere analisi radicali "contro l'urbanistica"⁴³, per rilevarne gli eccessi burocratici, i lunghi tempi della gestione, l'inefficienza operativa, oltre che una certa crisi d'identità.

Nelle competizioni e nei nuovi bisogni di solidarietà che si sviluppano nella scena globale, l'Italia ha bisogno di sistemi di governo del territorio e dei territori che, ferma l'autonomia amministrativa della pianificazione e della gestione, possano almeno basarsi su principi nazionali e "disposizioni generali e comuni", per promuovere innovazione, con politiche unitarie.

La riforma "Boschi" rende possibile quel che l'INU, e non da solo, invoca già da molti anni.

43. Così il titolo dello stimolante saggio di F. LACECLA, *Contro l'urbanistica*, Torino, 2015, p. 13 ove si afferma, tra l'altro, che «l'urbanistica è incapace di conoscere quello che avviene nelle città perché è chiusa dentro parametri numerici e "liste", perché ha creduto che la realtà sociale sia qualcosa di trasferibile in mappature e percentuali e calcolo delle probabilità. È ovvio che le sfuggano i reali movimenti e le reali motivazioni, quello che la gente che vive in una città pensa e sente di essere e le motivazioni che si dà per viverci».

CAPITOLO IV

La semplificazione amministrativa

SOMMARIO: 1. La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del governo. – 1.1. Semplificazione degli uffici pubblici. – 1.2. Semplificazione normativa. – 1.3. Semplificazione delle procedure. – 1.4. Semplificazione dei servizi locali in forma imprenditoriale. – 1.5. Semplificazione informatica (*e-government*). – 1.6. I soggetti della semplificazione nell'amministrazione sussidiaria. – 1.6.1. Semplificare i semplificatori. – 2. Il principio di semplificazione nella riforma della Costituzione. – 3. Osservazioni generali e puntuali sulla riforma "Madia" della pubblica amministrazione. – 3.1. Il decreto legislativo sulla trasparenza nell'amministrazione. – 3.2. Lo sviluppo della SCIA tra liberalizzazione e amministrazione sussidiaria. – 3.3. La nuova conferenza dei servizi nei procedimenti decisionali.

1. La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del governo

La riforma costituzionale introduce per la prima volta il principio di semplificazione nell'esercizio delle funzioni amministrative nella Costituzione: un'innovazione di grande rilievo.

Come ben noto, la semplificazione amministrativa è al top delle priorità nell'agenda del governo del Paese e negli impegni con l'Unione Europea. Le cronache segnalano quotidianamente casi di "malaburocrazia"¹. Secondo un recente *dossier* della Commissione Europea, la burocrazia costa alle imprese italiane oltre 30 miliardi l'anno, decisamente sopra la media europea.

La Corte dei Conti stima in sessanta miliardi l'anno i danni della corruzione, studi dell'Università Bocconi in circa duecento miliardi i costi del "non fare".

Nella *rank list* della *Word Bank*, l'Italia risultava al 153° posto, nel fanalino di coda, per il rilascio dei permessi. Negli ultimi anni è risalita di poche posizioni.

Per non dire delle complicazioni fiscali, e delle relative ingiustizie.

1. Per un'ampia casistica si può attingere al libro di G. STELLA, *Bolli, bolli, fortissimamente bolli*, Feltrinelli, 2014.

A ciò si aggiunge la confusione tra gestione amministrativa e funzione politica che genera “costi di transazione” non sempre leciti.

Naturalmente questi dati sono approssimativi e talvolta persino fuorvianti.

Le pubbliche amministrazioni in Italia sono assai spesso percepite come un fastidio, un peso, un onere burocratico che frena lo sviluppo delle imprese ed è fonte di disparità ed ingiustizie per i cittadini².

Ma le pubbliche amministrazioni restano, invece, un elemento centrale e decisivo nello Stato di diritto, ove il potere è diviso e non può essere concentrato nel dominio totalitario della legge, e la loro qualità ed efficienza costituiscono fattori essenziali della crescita economica e della coesione sociale, intesa come garanzia di diritti e di pari opportunità, ma anche di risultati concreti nell'interesse generale.

Per questo personalmente ritengo necessaria una pubblica amministrazione più responsabile liberale, sussidiaria, partecipata, efficiente, informatizzata, meno costosa, con standard nazionali unitari, con meno enti e costi.

Si può appena osservare che l'Italia, di cui è storicamente nota la debole identità civica, esprime un modello di P.A. ibrido rispetto alla tradizione anglosassone (di *common law*) e a quella francese-continentale di diritto amministrativo, con elementi di entrambi i modelli.

Questa terza via, impegnativa, non è sbagliata, è anzi una sfida interessante, ma richiede molta cura.

È necessario fare un passo in avanti migliorando identità e *performance*.

Occorrono politiche ragionevoli di semplificazione in sei direzioni.

1.1. Semplificazione degli uffici pubblici

Sono già state ridotte sedi giudiziarie periferiche, presidi sanitari, accorpate alcune amministrazioni periferiche dello Stato e le Camere di commercio, la

2. È stato ricordato che «una recente ricerca Aspen ha dimostrato che su cittadini e imprese gravano vincoli molto maggiori di quelli strettamente necessari per proteggere la salute, l'ambiente, il territorio e gli altri beni collettivi. Sindaci di diversi partiti hanno dichiarato nei giorni scorsi che è impossibile amministrare, stretti come sono tra leggi invadenti e Procure aggressive. Perché è tanto difficile governare l'Italia? Perché è così basso il rendimento delle istituzioni? La prima responsabilità è del Parlamento. Esso sconfina nell'area dell'amministrazione: troppe leggi, norme troppo lunghe e minuziose, che sono spesso atti amministrativi travestiti da leggi. A questo si aggiunge il sogno della norma autoapplicativa, in cui si cullano governi colpiti dalla sindrome del sabotaggio burocratico, nell'illusione che, fatta la legge, ne sia assicurata l'attuazione. Di qui il circolo vizioso: si governa legiferando; si crede di aver deciso, ma, nella maggior parte dei casi, ci si è soltanto legati le mani, e si è costretti per ciò a ricorrere a un numero sempre crescente di leggi. Il corpo legislativo cresce, aumentano le frustrazioni e gli sconfinamenti legislativi nell'amministrazione, il Parlamento legislatore trascura la sua altra funzione, quella di controllo del governo, il sistema va in blocco», in S. CASSESE, *Vincoli, veti e norme nel Paese dalle mani legate*, in *Corriere della Sera*, 15 maggio 2016 n. 116, p. 1.

riforma costituzionale prevede la soppressione del CNEL e quella definitiva delle province, oltre il radicale riordino del Senato.

La riforma Madia della pubblica amministrazione, legge 124/2015 che prevede numerosi decreti legislativi e di attuazione, delinea un'ampia azione con riferimento all'amministrazione centrale e a quella periferica: riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, fatte salve le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi, e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; preferenza in ogni caso, salva la dimostrata impossibilità, per la gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui; riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni, solo per citare un punto.

1.2. Semplificazione normativa

Dopo i travagliati effetti della legge “taglia leggi”, prosegue la tendenza verso testi unici (la riforma Madia prevede «l'elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia») ma anche la bulimia delle leggi di stabilità e della perversa loro scrittura dettata dal binomio maxi-emendamento/voto di fiducia. Il dato più interessante è il superamento degli obsoleti regolamenti edilizi, con la legge Sbocca Italia, ma non è stato ancora attuato per resistenze e pigrizie. La sfida più recente e innovativa è quella della *soft law* delle linee guida Anac che sostituiscono il regolamento del 2010 sugli appalti. Un impulso notevole alla semplificazione legislativa può derivare ora dalla riforma costituzionale, per la sostanziale soppressione dell'area della legislazione concorrente e la più chiara attribuzione alla competenza legislativa statale del potere di emanare «disposizioni generali e comuni». Rispetto ai “principi fondamentali”, il riferimento alle “disposizioni generali e comuni” sembra in ogni caso segnare un rafforzamento delle competenze dello Stato, in quanto alla disposizione è riconosciuto, sul piano precettivo, un valore maggiormente vincolante rispetto al principio.

Abbiamo in proposito richiamato, nelle pagine precedenti, la giurisprudenza costituzionale in materia di norme ‘generali’, cui la Corte costituzionale ha riconosciuto una capacità di incidere sulle competenze regionali più ampia rispetto a quella dei principi fondamentali.

1.3. Semplificazione delle procedure

Gli interventi in materia di limitazione dei termini per l'esercizio dell'autotutela, conferenza di servizi, silenzio – assenso vanno tutti nella direzione giusta, e sono ora implementati dalla riforma Madia della P.A.. Di ciò diremo meglio in seguito.

1.4. Semplificazione dei servizi locali in forma imprenditoriale

Anche in questo campo la riforma Madia semplifica e riduce il numero delle società pubbliche locali prevedendo altresì «la soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio».

Un nuovo modello di società *in house*, vigilato dall'ANAC (e ciò può essere discutibile), emerge dal Codice dei contratti pubblici appena approvato.

In questo campo occorre procedere con decisione, per liberare i mercati con il processo telematico, dalla gestione pubblica in forma imprenditoriale, ove non necessaria.

1.5. Semplificazione informatica (e-government)

La direzione di marcia è ben tracciata, molto si sta facendo anche nel campo della giustizia con il processo telematico, gli obiettivi del CAD, il codice dell'amministrazione digitale, e della carta informatica dei servizi per ciascun cittadino, sono giusti e vanno perseguiti con tenacia.

La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'identificazione informatica.

Le pubbliche amministrazioni dovranno consentire l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l'identificazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano l'individuazione del soggetto che richiede il servizio. Con l'istituzione del sistema SPID il PIN unico sarà l'identificativo con cui un cittadino si farà riconoscere dalla pubblica amministrazione, mentre il domicilio digitale sarà l'indirizzo *on-line* al quale potrà essere raggiunto dalle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di una vera rivoluzione, di un'azione complessa che genera semplificazione. Ecco il paradigma dei tempi in cui credere.

1.6. I soggetti della semplificazione nell'amministrazione sussidiaria

A ciò deve aggiungersi una sesta semplificazione, su cui intendo soffermarmi, quella della crescita dei "soggetti della semplificazione", nell'ottica dell'amministrazione sussidiaria.

Lo slogan, o l'*hashtag* di oggi potrebbe essere: "meno certificati, più autocertificatori" professionali, responsabili, attraverso le S.C.I.A., le mediazioni e le conciliazioni, gli atti di "autoamministrazione".

Come nacquero gli ambientalisti dinanzi all'emergenza della questio-

ne ambientale, così oggi occorre promuovere i “semplificatori”, dinanzi alle emergenze della questione burocratica.

In realtà, più che i privati, sono i soggetti professionali abilitati che certificano la conformità dell’attività alle norme, anche di rango amministrativo, a sostituirsi alla P.A., attraverso l’esercizio privato di funzioni di interesse pubblico.

Sul punto torneremo a proposito del diverso inquadramento dato dal Consiglio di Stato. Ma ciò che ora si intende sottolineare è che questa via, sin qui sottovalutata, è in realtà ricca di positivi sviluppi e implicazioni.

Alcuni anni fa sono nate le Agenzie per le imprese, con lo stesso scopo di sostituire o affiancare le amministrazioni, ma non hanno funzionato, anche per una loro “burocratica” disciplina che la legge di competitività del 2014 si era ripromessa di riformare con un apposito regolamento.

Non è stato ancora emanato ma andrebbe fatto perché occorre esplorare strade nuove accanto ad un’azione tenace sulle vie già note.

1.6.1. Semplificare i semplificatori

È utile una specifica riflessione a riguardo.

Le Agenzie per le Imprese, già previste dalla legge 6 agosto 2008, n.133, sono state sostanzialmente disciplinate dal d.P.R. 9 luglio 2010, n.159, che le definisce come «il soggetto privato accreditato (...) che svolge le funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi concernenti l’accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione delle attività di produzione di beni e servizi da esercitare in forma di impresa».

Lo stesso atto offre definizioni unitarie di nozioni come la S.C.I.A., la “dichiarazione di conformità”, il “regolamento S.U.A.P., il “registro delle imprese”, lo “sportello unico per le attività produttive”, il “portale”, “l’accreditamento”.

Nel rispetto delle norme UNI, e dei principi di terzietà e di indipendenza, queste Agenzie si possono affiancare alle pubbliche amministrazioni, previa rigorosa procedura di accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico, sia nelle certificazioni di conformità, sostitutive di provvedimenti e sia nell’ausilio alle delicate attività istruttorie, soprattutto per gli atti che usiamo chiamare “a contenuto vincolato” ossia non discrezionali.

Ma c’è una terza funzione che queste Agenzie potrebbero svolgere ed è quella di “garanzia di secondo grado” delle S.C.I.A. e delle certificazioni private dei professionisti che, assai spesso, avvertono sulle loro spalle tutto il peso e le responsabilità, ed hanno la necessità di dividerle, di far validare la propria certificazione ad un organismo terzo, almeno per evitare i rischi penali.

Quanto più aumenta il ricorso alle S.C.I.A., tanto più crescono queste necessità dei professionisti di sentirsi garantiti.

D'altronde ciò dovrebbe valere anche per le banche che tendono oggi a non erogare credito sulla base della sola certificazione professionale e che invece potrebbero e dovrebbero farlo in forza di una seconda certificazione di garanzia.

Sono questi elementi, in definitiva, che decidono del successo reale delle azioni di semplificazione che devono essere utili alla migliore produttività e alla crescita economica.

Il decreto "competitività", approvato con la legge n. 116 del 2014, si è fatto carico della necessità di migliorare il contesto normativo per favorire il ruolo delle Agenzie delle Imprese. Si è stabilito che "con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono dettate disposizioni correttive e integrative dell'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dei regolamenti da esso contemplati in base ai seguenti principi e criteri:

- a) i controlli, le dichiarazioni e le attività istruttorie delle Agenzie per le imprese sostituiscono a tutti gli effetti i controlli e le attività delle amministrazioni pubbliche competenti, sia nei procedimenti automatizzati che in quelli ordinari, salvo per le determinazioni in via di autotutela e per l'esercizio della discrezionalità;
- b) definizione delle attività delle Agenzie per le imprese per il supporto organizzativo e gestionale allo svolgimento della conferenza di servizi, che contempli, in particolare, la possibilità per le Agenzie di prestare la propria attività ai fini della convocazione, della predisposizione del calendario e dei termini di conclusione dei lavori, nonché della attivazione dei rimedi previsti dalla legge in caso di silenzio o dissenso delle amministrazioni".

Viene precisato che il regolamento deve essere emanato entro sei mesi e che con esso sono identificate le norme, anche di legge, che sono abrogate.

In sostanza, si demanda ad un regolamento di delegificazione, l'integrazione delle disposizioni in materia di Agenzia per le imprese, specificando che, salvo per le determinazioni in via di autotutela e per l'esercizio della discrezionalità, le attività (sia istruttorie che di controllo) delle Agenzie per le imprese sostituiscono a tutti gli effetti quelle delle amministrazioni pubbliche competenti, sia nei procedimenti automatizzati che in quelli ordinari.

Ulteriore novità consiste nell'ampliamento del ruolo delle Agenzie per il supporto organizzativo e gestionale allo svolgimento della conferenza di servizi.

Al riguardo il regolamento di delegificazione dovrà contemplare la possibilità per le Agenzie non solo di prestare la propria attività ai fini della convocazione, della predisposizione del calendario e dei termini di conclusione dei lavori, ma anche ai fini della attivazione dei rimedi previsti dalla legge in caso di silenzio o dissenso delle amministrazioni.

Si è fatto dunque un passo in avanti e sul regolamento governativo da emanare ci sono molte attese perchè le Agenzie possono essere una grande risorsa per affrontare la questione burocratica.

Le categorie di attività, cui fa riferimento il d.P.R. 159 del 2010, ai fini dell'accreditamento, sono troppo e inutilmente articolate, e andrebbero unificate per aree omogenee.

La classificazione EA individua una suddivisione dei settori merceologici nei quali le imprese operano che non corrispondono ai settori e ai procedimenti tipici delle pubbliche amministrazioni (parrucchieri, estetisti, meccanici, ristorazione, ecc.).

È un punto molto delicato da rivedere.

Non ha poi molto senso mantenere un complicatissimo meccanismo di delibere di accreditamento da parte di ogni singola Regione: le norme specifiche sono anche diverse, ma i mercati sono nazionali ed europei ed anche la conoscenza professionale lo è.

Il regolamento, ad oggi, non è stato ancora emanato.

Semplificare i semplificatori è una bella sfida ed è necessaria per il Paese.

2. Il principio di semplificazione nella riforma della Costituzione

Come noto, la semplificazione dell'azione amministrativa ha rappresentato costantemente a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, un obiettivo qualificante del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione, tanto da diventare principio fondamentale dell'ordinamento giuridico. I più importanti istituti generali di semplificazione del procedimento amministrativo sono regolati dalla l. n. 241/1990 e comprendono la conferenza di servizi; gli accordi tra pubbliche amministrazioni; i pareri e le valutazioni tecniche; la segnalazione certificata di inizio attività ed il silenzio assenso. Più, in generale, espressione della semplicità dell'azione amministrativa, è il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo sancito dall'articolo 1, co. 2, della l. n. 241/1990, che ammette deroghe solo per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Di analoga importanza è il principio del cd. divieto di *gold plating* di derivazione europea ma ben radicato nel nostro ordinamento, secondo cui il rece-

pimento delle direttive europee non può avvenire con un inutile sovraccarico di oneri e procedure.

Sulla semplificazione quale principio fondamentale dell'azione amministrativa, si è più volte pronunciata la Corte Costituzionale (v. le sentenze della Corte nn. 282/2009 e 336/2005) che peraltro, pur alla luce dei limiti dell'attuale Titolo V, non ha mancato di ricondurre le norme di semplificazione amministrativa nella materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (v. sentenze n. 207 e n. 203 del 2012, sentenza n. 62 del 2013).

Gli attuali limiti costituzionali vengono ora positivamente innovati dalla riforma costituzionale oggetto del referendum confermativo, non solo per quanto già osservato in tema di principi unitari della legislazione ma anche per due importantissime novità: l'introduzione del principio di semplificazione nella Costituzione e il riconoscimento, per la prima volta, della materia del "procedimento amministrativo", attribuita alla competenza esclusiva statale al fine di assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

Il nuovo principio di rango costituzionale è il seguente: «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori».

Si tratta di un grande cambiamento che, come intuibile, avrà significativi sviluppi in molti settori della vita sociale e dell'economia.

Non è inutile soffermarsi, per tratti generali e per meglio inquadrare il contesto della riforma, sulla legge n. 124 del 2015, intitolata "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", ora nota come "riforma Madia", che è in via di attuazione, avendo il governo approvato, in esame preliminare il 30 gennaio 2016, ben 11 decreti legislativi.

Una grande, sapiente azione di cambiamento da cui in buona misura dipenderà la "scrittura" del nostro futuro.

3. Osservazioni generali e puntuali sulla riforma "Madia" della pubblica amministrazione

L'azione di semplificazione amministrativa avviata dal governo è ponderosa e si muove in molte direzioni.

Le considerazioni generali e ricostruttive formulate dal Consiglio di Stato sono pienamente condivisibili. La Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato³ ha correttamente osservato che una delle carat-

3. Cons. St., Sez. consultiva, par. 24 febbraio 2016, n. 515 reso sullo schema di "decreto trasparenza".

teristiche più interessanti del disegno riformatore è quella di affrontare la riforma dell'amministrazione pubblica come un tema unitario, anche se poi gli interventi si ripartiscono necessariamente nei singoli settori. Un approccio che appare innovativo rispetto al recente passato e che prende spunto dai più importanti interventi riformatori di inizio e fine anni '90 del secolo scorso.

È stato correttamente segnalato che l'intervento mira a reagire a un diffuso modo di intendere il proprio ruolo da parte di molte pubbliche amministrazioni, ossia ad un'idea di separazione di ciascuna amministrazione rispetto alle altre, con conseguente indifferenza per gli interessi curati dalle altre, se non la contrapposizione o la competizione. Ma in questo diffuso e tradizionale approccio si perde il dovere per la parte pubblica di considerare le istanze, gli interessi e i diritti dei cittadini in modo unitario, sebbene a diversi apparati amministrativi siano affidate distinte competenze: si vanifica, in altri termini, l'esigenza di presentarsi "al cittadino con una voce sola, coerente nel tempo".

Secondo il Consiglio di Stato «la riforma appare quindi rilevante perché interessa – profondamente – l'apparato pubblico 'nel suo complesso', ma anche perché guarda all'esterno di tale apparato e mira a incidere sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, in una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce il servizio medesimo.

Caratteristica conseguente a tale visione è l'inclusione di materie che tradizionalmente erano state escluse o distinte dalle precedenti proposte di riforma».

Per il Consiglio di Stato è importante «considerare come il sistema del diritto amministrativo non debba o possa esaurirsi nel c.d. "diritto autoritativo" a disciplina di poteri e funzioni delle amministrazioni pubbliche, poiché esso si articola in schemi e ambiti di c.d. "diritto convenzionale" altrettanto necessari per disciplinare settori di evidente interesse per i cittadini (si pensi al tema delle società partecipate o delle camere di commercio)».

Sono condivisi gli obiettivi prioritari del disegno di riforma; in particolare il miglioramento della qualità normativa, la semplificazione e l'efficienza di procedure e organismi, cui lo sforzo riformatore del Governo si è indirizzato.

Questi obiettivi devono rispondere a una rinnovata visione dell'amministrazione pubblica, che il Consiglio di Stato sostiene e incoraggia e che dovrà costituire un criterio ispiratore nella predisposizione dei singoli interventi normativi di attuazione della riforma, anche traendo ispirazione dalle *best practices* internazionali (si pensi, ad esempio, alla robusta produzione dell'OCSE sui temi della *administrative* – e della *regulatory-reform*).

D'intesa con l'analisi del Consiglio di Stato si possono segnalare i seguenti profili generali della riforma.

In primo luogo, la presa d'atto del mutato ruolo dello Stato, chiamato non solo a esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività. Infatti, in tutti i maggiori paesi europei, le riforme amministrative del XXI secolo hanno tra gli obiettivi fondamentali sia il contenimento della spesa pubblica sia (soprattutto) quello della crescita economica e della protezione sociale. Si tratta, evidentemente, di obiettivi fortemente legati alla crisi economico-finanziaria (l'emersione del secondo accanto al primo deriva da una visione più ampia e completa del contesto), che hanno indotto gli Stati a rivedere profondamente le politiche pubbliche. Si registra una revisione del perimetro pubblico e dei processi decisionali, funzionali a rendere più efficiente la macchina amministrativa e a fluidificare i rapporti tra Stato e *stakeholders*.

In secondo luogo, la riconsiderazione, alla luce del duplice prisma dell'innovazione tecnologica e della trasparenza, delle politiche di semplificazione, già centrali nelle riforme amministrative dello scorso secolo ma mai sinora pienamente soddisfacenti. Per un verso, gli Stati affrontano la sfida della digitalizzazione del settore pubblico, rivedendo radicalmente termini e modalità delle relazioni tra amministrazioni e cittadini: si tratta di un'operazione complessa, che richiede anche una profonda revisione degli istituti di diritto amministrativo alla luce dell'applicazione delle tecnologie digitali, come dimostra l'attenzione del primo articolo della legge n. 124, ma non solo. Per altro verso, si assiste al proliferare di normative in materia di trasparenza, che viene ritenuta uno strumento di controllo sulla spesa e di moralizzazione della vita pubblica, potendo utilmente contribuire anche alle misure di contrasto alla corruzione e non solo.

In terzo luogo, il raffinamento o, in alcuni casi, il cambiamento degli strumenti volti al perseguimento di queste finalità. In particolare, accanto alle tradizionali misure di eliminazione di oneri e controlli gravanti sull'attività economica, le politiche pubbliche devono prevedere specifiche misure tecniche, spesso multidisciplinari, quali il perfezionamento del test di proporzionalità, la *compliance analysis*, il confronto costi-benefici, l'analisi (più economica che giuridica) dell'effettività della concorrenza, l'*empowerment* del consumatore, tenendo conto anche delle indicazioni dell'economia comportamentale (la cd. *behavioural regulation*). Per non parlare della necessità di un 'monitoraggio' delle riforme amministrative, capace di registrarne ex post gli effetti concreti e di raccogliere le reazioni di cittadini e operatori economici. Tale ultimo strumento, anch'esso multidisciplinare, è forse quello attualmente più studiato nelle sedi internazionali ed è quello tradizionalmente più carente (nel nostro sistema, ma non solo), pur essendo uno dei più efficaci per un successo 'effettivo' delle riforme⁴.

4. In tal senso, Cons. St., Sez. consultiva, par. n. 515/2016.

Infine, e non certo per importanza, la previsione e il rafforzamento di strumenti volti a contrastare l'autoreferenzialità dell'amministrazione e a sensibilizzarla sugli effetti concreti, anche di natura economica, delle sue decisioni. In questa direzione, sono da salutare con favore alcune prime – ma, secondo il Consiglio di Stato, ancora non sufficienti – misure, introdotte dalla legge n. 124, di disincentivo alla 'fuga dalla decisione' (ad esempio, la previsione del silenzio assenso tra le amministrazioni pubbliche, esteso anche ai provvedimenti di competenza di quelle preposte alla cura di interessi sensibili; il rafforzamento dei poteri dell'amministrazione procedente nell'ambito della conferenza di servizi) o di garanzia dell'unitarietà dell'azione amministrativa (ad esempio, la previsione di un rappresentante unico delle amministrazioni statali in conferenza di servizi).

3.1. Il decreto legislativo sulla trasparenza nell'amministrazione

Con la riforma amministrativa e con la parallela riforma costituzionale, la nozione di trasparenza amministrativa assume una valenza generale, diventa connotato coesistente dell'agire dei poteri pubblici.

Torna in mente un'espressione icastica di Norberto Bobbio secondo cui il "potere è pubblico perché si svolge in pubblico".

Lo schema del decreto legislativo, come pure osservato nel parere del Consiglio di Stato⁵, «ribalta l'attuale impostazione normativa in tema di trasparenza sotto un duplice profilo. Innanzitutto, riconosce al cittadino un vero e proprio diritto alla richiesta di atti inerenti alle pubbliche amministrazioni, a qualunque fine e senza necessità di motivazioni: dunque, la *disclosure* non è più limitata a quelle informazioni riguardo alle quali egli sia titolare di un interesse specifico e qualificato ("diretto, concreto e attuale") idoneo a "motivare" la sua istanza di accesso, come disposto dalla legge sul procedimento amministrativo (l. 241/90). In secondo luogo, il decreto in discorso aggiunge alla preesistente trasparenza di tipo "proattivo", ossia realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti web di determinati enti dei dati e delle notizie indicati dalla legge (d.lgs. 33/2013), una trasparenza di tipo "reattivo", cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati. Il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese F.O.I.A) rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine, cara a Filippo Turati, della Pubblica Amministrazione trasparente come una "casa di vetro"».

Non mancano, tuttavia, questioni che meritano un miglior chiarimento: ad esempio, le effettive possibilità di accesso agli atti endoprocedimentali una

5. Cons. St., Sez. consultiva, par. n. 515/2016.

più razionale disciplina dei termini. Ma i lavori sono in corso ed è lecito un ragionevole ottimismo sugli aggiustamenti necessari.

Una sola osservazione generale: anche nell'azione per un'"amministrazione trasparente" vi possono essere misure organizzative che possono comportare aggravamenti e nuovi oneri: obblighi di pubblicazione di incarichi professionali e di consulenza di ogni tipo, compreso le date di conferimento, gli acconti, i compensi finali; la pubblicazione delle dotazioni organiche per il personale a tempo determinato e non; tutte le spese e tutti i pagamenti effettuati anche dalle strutture semplici del Servizio sanitario nazionale.

Spetta all'Autorità nazionale anticorruzione, già gravata da molti compiti, la definizione di criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Occorrerà dunque procedere con il giusto equilibrio.

3.2. Lo sviluppo della SCIA tra liberalizzazione e amministrazione sussidiaria

Molto rilevante, nell'azione di semplificazione, è l'impulso che la riforma ha dato allo sviluppo della SCIA, che negli anni recenti ha preso il posto all'istituto della denuncia di inizio attività, in funzione sostitutiva di autorizzazioni e permessi.

Anche a giudizio del Consiglio di Stato, lo scopo perseguito dal legislatore e dal governo risulta almeno triplice: «a) favorire le attività – specie economiche – dei soggetti privati attraverso un generale rafforzamento degli istituti di liberalizzazione e semplificazione, con il correlato ridimensionamento sia della “regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva” (cfr., *ex multis*, C. Cost. n. 200 del 2012), sia dei poteri inibitori e di autotutela delle amministrazioni competenti, incidenti sulle iniziative già in atto e consolidate; b) assicurare, in ogni caso, maggiore certezza a livello interpretativo per il funzionamento degli istituti di semplificazione, anche nell'interesse delle amministrazioni, mediante una migliore formulazione delle regole riguardanti la SCIA, l'annullamento di ufficio e la sospensione; c) garantire con adeguate prescrizioni attuative, un migliore funzionamento “in concreto” dei meccanismi di SCIA e silenzio assenso (ad es. in relazione alle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* degli atti di segnalazione)»⁶.

Anche in questa positiva azione di semplificazione non mancano rilievi e miglioramenti ancora possibili.

In primo luogo, manca la “precisa individuazione” dei procedimenti soggetti a SCIA, a silenzio-assenso, ad autorizzazione espressa e a comunicazione preventiva, che pure è uno degli oggetti principali della delega.

6. Cons. St., Sez. consultiva, par. 30 marzo 2016, n. 839 sullo schema di decreto SCIA.

In secondo luogo, sembra condivisibile il rilievo del Consiglio di Stato secondo cui è opportuno che le innovazioni in tema di SCIA siano introdotte nell'ordinamento mediante una novella diretta dell'art. 19 della legge 241/1990, anche per evitare le incertezze delle interpretazioni giurisprudenziali.

In terzo luogo, occorrerà chiarire meglio la “SCIA unica” in relazione a procedimenti complessi ove siano richiesti anche nullaosta e autorizzazioni a contenuto discrezionale.

Precisazioni sarebbero utili anche in merito al calcolo del termine di 18 mesi, orizzonte finalmente certo per l'esercizio dell'autotutela, poiché il potere pubblico deve esprimersi entro un termine ragionevole.

In via generale, esprimiamo una valutazione parzialmente diversa da quella prevalente nel parere del Consiglio di Stato che considera la SCIA «uno strumento di liberalizzazione imperniato sulla diretta abilitazione legale all'immediato esercizio di attività affiancate dal regime autorizzatorio».

A giudizio del Consiglio di Stato «la principale caratteristica dell'istituto risiede, infatti, nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori a regime vincolato» con un nuovo schema, ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, consentite “direttamente dalla legge”, in presenza dei presupposti normativamente stabiliti».

Tuttavia, tale inquadramento, in certa misura condivisibile, sembra sottovalutare due elementi: che il fattore connotativo della SCIA è la certificazione di conformità, resa da un soggetto professionale abilitato, e non dal mero privato; che i requisiti presupposto della SCIA, a ben vedere, non discendono “direttamente dalla legge” ma anche da atti amministrativi (basti pensare alla SCIA in materia urbanistico-edilizia).

Questi elementi, uniti al rigoroso regime amministrativo e sanzionatorio dei controlli, fanno propendere, più che per la tesi di “attività liberalizzate, per quella di atti di “autoamministrazione” o di esercizio privato di attività di pubblico interesse, nella logica dell’“amministrazione sussidiaria”.

Ma non è questa l'occasione per i dovuti approfondimenti.

3.3. La nuova conferenza dei servizi nei procedimenti decisionali

Se gli atti amministrativi “certativi” ben possono e devono essere sostituiti dalle “autocertificazioni” ed analogamente gli atti amministrativi di controllo possono essere, in larga misura, sostituiti dalla SCIA, certamente più difficile è sostituire con atti di “autoamministrazione” i provvedimenti discrezionali propri della funzione pubblica.

Per semplificare dunque i procedimenti decisionali, anche di tipo istruttorio, negli anni recenti si è molto puntato sulla conferenza di servizi, su cui interviene anche la riforma Madia, che meglio specifica le diverse tipologie: conferenza dei servizi istruttoria, decisoria in modalità “sincrona” o “asincro-

na”, su facoltativa richiesta del privato e a sue spese, conferenza semplificata, conferenza simultanea.

Come pure si rileva nel parere del Consiglio di Stato sullo specifico decreto legislativo, gli obiettivi di questo intervento sono sostanzialmente tre:

- a) ridurre i tempi e i casi in cui la conferenza di servizi obbligatoria e semplificarne definitivamente i lavori, con conseguente maggiore efficienza del processo decisionale, anche tramite l'utilizzo di strumenti informatici;
- b) introdurre l'obbligo di svolgere le conferenze di servizi di tipo decisionale in modalità semplificata “asincrona”, ossia con il coinvolgimento delle amministrazioni per via telematica e con la previsione di un termine perentorio entro il quale le stesse devono rendere le proprie determinazioni, nonché della regola secondo cui il silenzio equivale ad assenso senza condizioni. La riunione contestuale dei rappresentanti delle amministrazioni (in modalità simultanea “sincrona”) diventa dunque un passaggio eventuale che realizza solo in due specifiche ipotesi, ossia quando il procedimento è particolarmente complesso ovvero nei casi in cui siano stati espressi dissensi che l'amministrazione procedente ritenga opportuno o possibile superare nel corso di una riunione in presenza. I lavori della conferenza simultanea comunque si concludono entro sessanta giorni dalla data della prima riunione;
- c) semplificare radicalmente il modello decisionale, in quanto, nella conferenza di servizi contestuale, ove partecipino anche amministrazioni non statali, spetta ad un unico soggetto, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per le amministrazioni periferiche, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato, rappresentare gli interessi delle amministrazioni statali coinvolte, esprimendo definitivamente, in modo univoco e vincolante, la posizione di tutte, ferma restando la possibilità, in capo alle singole amministrazioni statali, di intervenire comunque ai lavori della conferenza con funzione di supporto».

Come noto, e come osservato nello specifico parere dal Consiglio, la conferenza dei servizi risponde a due funzioni essenziali.

La prima e originaria, risponde all'esigenza (senza dubbio innovativa, al momento della sua introduzione nel 1990) di creare nel sistema un meccanismo di 'valutazione contestuale' degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento, inducendo il titolare di ciascun interesse pubblico settoriale a farsi carico, nel momento in cui esprime il suo punto di vista, degli ulteriori interessi pubblici che vengono contestualmente in rilievo ai fini dell'emanazione dell'atto finale.

La logica è quella di valorizzare la valenza dinamica del procedimento rispetto a quella statica dei singoli provvedimenti in successione tra loro, di

sostituire ad una serie di valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad ‘assolutizzare’ quello per la quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema – un ‘dialogo tra amministrazioni’ che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti. Poiché unico è il risultato finale cui si mira, unico è il tessuto di interessi su cui si incide, unica è, spesso, la pretesa sostanziale del privato o dell’impresa che ha richiesto l’(articolato, se non frammentato) intervento pubblico.

In altri termini, può affermarsi che la conferenza di servizi ha innovato le modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni determinano la loro volontà provvedimentale modificando le tradizionali regole di esercizio dei poteri discrezionali.

A questa prima funzione se ne è ben presto affiancata una seconda: semplificare e accelerare i processi decisionali delle amministrazioni coinvolte, superando l’originario principio di unanimità.

Tale seconda *ratio* derivava, da un lato, dalla ‘complessità patologica’ conseguente all’alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative insito nel sistema nazionale, ma, dall’altro, da una ‘complessità fisiologica’ tipica dei moderni sistemi amministrativi democratici (e messa spesso in risalto, ad esempio, dall’OCSE): quella di riconoscere una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela, non necessariamente collocati dalla legge (e neppure, talora, dalla Costituzione) in un ordine gerarchico o di prevalenza, ma spesso anzi collocati in posizione di equiordinazione. In tale contesto, il temperamento fra essi viene sempre più spesso realizzato con moduli orizzontali e consensuali, e sempre più raramente con moduli verticali e gerarchici. L’interesse pubblico non è più rigidamente predeterminato e imposto, ma costituisce in concreto la risultante di un processo di formazione cui sono chiamati a partecipare – in posizione tendenzialmente paritaria – sempre più soggetti, compartecipi di un’opera di temperamento fra i diversi interessi pubblici alla tutela dei quali ciascuno di essi è preposto.

L’equiordinazione tra interessi pubblici rende, però, difficile pervenire a una decisione finale, poiché richiede un consenso unanime tra tutti i partecipanti.

Per risolvere tale difficoltà emerge la seconda *ratio* della conferenza di servizi: quella della semplificazione, che affida alla disciplina procedimentale la soluzione del problema lasciato insoluto dalla disciplina sostanziale, anche a costo di introdurre, nell’esame contestuale di cui alla prima *ratio*, meccanismi di scelta e di prevalenza tra le diverse posizioni assunte.

L’analisi svolta, in termini positivi, non nasconde qualche criticità.

Infatti, anche alla luce di tali importanti funzioni dell’istituto, occorre osservare che il decreto legislativo, ora in via di definitiva approvazione, può essere in più punti migliorato.

Innanzitutto, evitando che l'intervento di semplificazione possa appunto ridondare in ...complicazione (rischio sempre attuale).

Ciò vale in particolare, per il superamento del sistema previsto dal vigente art. 14-*ter*, commi 4, 4-*bis* e 5, che ben risponde agli scopi.

Inoltre, occorrerà precisare meglio il coordinamento con il nuovo Codice dei Contratti pubblici e così pure il ruolo del rappresentante unico delle amministrazioni statali (solo di nomina del presidente del Consiglio o anche dei prefetti?), il quale al fine della formazione della "posizione prevalente" in seno alla conferenza non può valere per uno, ma dovrà contare per il numero delle amministrazioni che rappresenta.

Ci sono anche altre questioni, su cui non vale intrattenersi in questa sede.

Come si vede, il percorso della semplificazione ha le sue inevitabili complessità.

La spinta che la riforma costituzionale offre all'azione di semplificazione amministrativa, elevata al rango di principio costituzionale, consente di proseguire con passo più sicuro in un'azione decisiva per la certezza del diritto ed una rinnovata fiducia tra società e amministrazioni pubbliche.

Conclusioni in corso d'opera (e di dibattito)

Abbiamo assunto il principio di semplificazione come chiave di lettura *multi-tasking* della riforma costituzionale.

Naturalmente i temi e le implicazioni sono molti e tutti incisivi sugli equilibri dei poteri.

Nella fase di dibattito che precede il referendum confermativo sono stati sollevati dagli oppositori della riforma diversi argomenti.

Nel noto “documento dei 56”¹ si legge che «sarebbe ingiusto disconoscere che nel progetto vi siano anche previsioni normative che meritano di essere guardate con favore: tali la restrizione del potere del Governo di adottare decreti legge, e la contestuale previsione di tempi certi per il voto della Camera sui progetti del Governo che ne caratterizzano l'indirizzo politico; la previsione (che peraltro in alcuni di noi suscita perplessità) della possibilità di sottoporre in via preventiva alla Corte costituzionale le leggi elettorali, così che non si rischi di andare a votare (come è successo nel 2008 e nel 2013) sulla base di una legge incostituzionale; la promessa di una nuova legge costituzionale (rinviata peraltro ad un indeterminato futuro) che preveda referendum propositivi e di indirizzo e altre forme di consultazione popolare».

Dunque una parte della riforma costituzionale viene condivisa. Ma se guardiamo agli elementi di critica o dissenso dobbiamo osservare che il primo di essi riguarda il fatto che, nei voti finali, la riforma non ha ottenuto un consenso più ampio di quello della maggioranza di governo, come sarebbe indubbiamente auspicabile nelle modifiche della Carta costituzionale comune. Tale argomento tuttavia prova troppo e troppo poco.

In primo luogo, perché l'art. 138 Cost. prevede espressamente che «le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna

1. Aa. V.V., *Il documento di 56 costituzionalisti sulla riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it.

Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

Come noto, questa particolare procedura “rafforzata”, fu voluta dai costituenti proprio per evitare quanto avvenne con lo Statuto Albertino che, durante il regime fascista, fu più che modificato “svuotato” da una serie di leggi ordinarie che limitarono o addirittura soppressero i diritti e le libertà fondamentali. Proprio per contrastare il ripetersi di tali situazioni l’Assemblea costituente ha deliberato una speciale procedura decisionale che garantisca un voto ben meditato nell’intento di acquisire il consenso di un’ampia fascia delle forze parlamentari, al di là della maggioranza del momento.

Alla prima esigenza si è risposto con la previsione di una doppia approvazione da parte di ciascuna Camera, ad una distanza di tre mesi l’una dall’altra, per consentire ai votanti una pausa di riflessione e di approfondita ponderazione. Alla seconda esigenza, tesa ad acquisire più ampio consenso, con la previsione della maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera, nella seconda deliberazione: ove risulti conseguita “solo” la maggioranza assoluta dei voti, anziché quella dei 2/3 dei componenti, è prevista la sottoposizione del testo al referendum popolare confermativo.

È esattamente quello che è avvenuto ad iniziativa, peraltro, delle stesse forze parlamentari di maggioranza: dunque le garanzie democratiche sono soddisfatte nel modo più pieno poiché, se è certo vero che le Costituzioni non si fanno in piazza, non può essere certo negato l’apporto costituente del popolo su un progetto di riforma votato dalla maggioranza assoluta del parlamento.

Sostenere il contrario non solo vuol dire negare la validità dell’art. 138 Cost. ma anche propugnare l’idea, tutt’altro che democratica, secondo cui la minoranza prevale sulla maggioranza e può detenere un potere assoluto di conservazione dell’esistente.

In terzo luogo, è agevole osservare che, come illustrato nelle pagine precedenti, gran parte dell’attuale minoranza parlamentare aveva condiviso formalmente i contenuti della riforma costituzionale che ha avuto comunque una lunga “gestazione” parlamentare con ben sei deliberazioni.

Un ulteriore argomento di critica, contenuto nel “documento dei 56”, riguarda «l’indebolimento del Senato che risulterebbe privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero regionalismo cooperativo».

In altri termini, i sostenitori di tale posizione avrebbero forse preferito, ma senza affermarlo con chiarezza, il modello tedesco del *Bundesrat* ossia di un vero e proprio Senato federale dotato sia di poteri legislativi che di concertazione e di governo.

In astratto, questa posizione avrebbe potuto avere un suo fondamento e ragion d'essere: ma non è prevalsa nel corso del dibattito politico e parlamentare e ciò anche per la indiscutibile diversità del sistema regionale italiano rispetto al sistema tedesco dei *Länder* e alla sua forte tradizione.

È prevalso un modello di Senato delle Autonomie ove la rappresentanza delle regioni e dei comuni non avviene su designazione dei governi locali ma è costituita dalla rappresentanza elettiva dei territori, sulla base di un meccanismo che dovrà essere perfezionato con la legge di attuazione.

Tutte le opinioni sono legittime ma il fatto che lo stesso “documento dei 56” non si spinga ad indicare con chiarezza il modello *Bundesrat* testimonia che le critiche sul punto sono, in certo senso, di limitato rilievo.

Strettamente collegato con questo tema è la critica secondo cui «l'assetto regionale della Repubblica uscirebbe da questa riforma fortemente indebolito attraverso un riparto di competenze che alle regioni toglierebbe quasi ogni spazio di competenza legislativa, facendone organismi privi di reale autonomia (...)».

Si difende, in sostanza, la riforma costituzionale del 2001 (approvata peraltro con pochi voti di maggioranza, *ndr*) rilevando che «il nuovo progetto tende sostanzialmente a soli quindici anni di distanza a rovesciarne l'impostazione» ma si sostiene anche, contraddittoriamente, che le nuove «disposizioni generali e comuni» non sarebbero poi tanto differenti dai vigenti principi fondamentali nella legislazione concorrente che, a giudizio dei firmatari, sarebbero stati colpevolmente inattuati.

La critica è a nostro avviso debole e contraddittoria: la riforma costituzionale “Boschi – Napolitano” ridisegna, non certo riduce, l'area delle competenze legislative delle regioni, prosciugando l'amplissima, e non a caso inattuata, sfera della legislazione concorrente in favore di una più chiara attribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni, potenziando proprio le nozioni di interesse nazionale e di principi unitari delle materie più rilevanti ai fini delle politiche nazionali.

Riuscirà in concreto la semplificazione dei poteri legislativi delineata dalla riforma costituzionale?

Si può anche dubitarne ma non vi è però dubbio, anche per quanto osservato nelle pagine precedenti, che tale esigenza sia fortemente avvertita e che la riforma si muova nella direzione giusta di garantire un quadro di maggiore certezza nell'esercizio delle funzioni legislative ai fini di politiche nazionali che consentano all'Italia di essere un Paese più coeso e competitivo.

Un'altra critica viene mossa all'intento di contenere i costi di funzionamento delle istituzioni poiché, come si legge nel documento, «il buon funzionamento delle istituzioni non è prima di tutto un problema di costi legati al numero di persone investite di cariche pubbliche ... bensì di equilibrio fra organi diversi, e di potenziamento, non di indebolimento, delle rappresentanze elettive». Nel documento testualmente si afferma che «limitare il numero di senatori a meno di un sesto di quello dei deputati; sopprimere tutte le Province, anche nelle Regioni più grandi, e costruire le Città metropolitane come enti eletti in secondo grado, anziché rivedere e razionalizzare le dimensioni territoriali di tutti gli enti in cui si articola la Repubblica; non prevedere i modi in cui garantire sedi di necessario confronto fra istituzioni politiche e rappresentanze sociali dopo la soppressione del CNEL: questi non sono modi adeguati per garantire la ricchezza e la vitalità del tessuto democratico del paese, e sembrano invece un modo per strizzare l'occhio alle posizioni tese a sfiduciare le forme della politica intesa come luogo di partecipazione dei cittadini all'esercizio dei poteri».

Le critiche così formulate appaiono, a nostro avviso, ingenerose ed anche un po' estranee al contesto politico parlamentare maturato nell'ultimo decennio.

La riduzione del numero dei parlamentari è presente nelle proposte di riforma avanzate da tutti i gruppi parlamentari negli anni recenti tenendo conto del giusto riferimento al contesto dei parlamenti dei paesi europei più che ad un certo discutibile, ed anzi criticabile, antiparlamentarismo di maniera.

La soppressione delle province è stato anch'esso un *refrain* agitato negli anni recenti nella propaganda politica e, quel che più conta, nelle proposte legislative di tutti i gruppi parlamentari, di maggioranza e di opposizione.

Di una certa elefantiasi del CNEL nessuno dubita, essendo l'organo divenuto nel tempo pletorico e inutile poiché le funzioni di raccordo tra economia, rappresentanze sindacali e istituzioni politiche si svolgono ormai in altre sedi.

Il tema più generale della riduzione dei costi della politica, per quanto non debba essere trattato secondo gli auspici di un certo populismo massimalista, costituisce una questione assai seria sia nell'azione di *spending review* dei costi pubblici e sia sotto il profilo del valore di sobrietà della politica e di equa sostenibilità delle sue funzioni.

Il dilemma tra conservazione dell'esistente e populismo radicale deve essere risolto nella ricerca della terza via, idonea ad individuare soluzioni equilibrate e ragionevoli.

Vi è poi un ulteriore argomento critico, di natura potremmo dire metodologica, che consiste nel fatto che «se il referendum fosse indetto – come oggi si prevede – su un unico quesito di approvazione o no dell'intera riforma l'e-

lettore sarebbe costretto ad un voto unico, su un testo non omogeneo, facendo prevalere in un senso o nell'altro, ragioni "politiche" estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal parlamento separatamente)».

Proprio questo ultimo inciso, nel documento dei critici della riforma, sta a dimostrare che forse si sarebbe potuto procedere con leggi di riforma costituzionale distinte tra loro ma così non è stato avendo ritenuto il parlamento, senza che l'argomento fosse stato per tempo sollevato, il carattere prevalente dell'unitarietà del disegno riformatore che tiene in equilibrio diversi aspetti della forma – Stato.

L'argomento, pertanto, risulta meramente accademico, non fondato sulla realtà dei lavori parlamentari e privo di rilievo pratico.

Ma il vero grande tema propugnato dai critici della riforma non è esplicitato nel cd. "documento dei 56". Esso consiste nella tesi, invero di natura politica, secondo cui il binomio riforma costituzionale e nuova legge elettorale (cd. *Italicum*), che prevede il doppio turno e un premio di maggioranza alla lista che ha conseguito il maggior numero di voti, avrebbe effetti autoritari o, addirittura, antidemocratici e di "regime".

Come osservato in precedenza, sono stati censiti nel mondo circa trecento sistemi elettorali, variazione dei tre modelli principali costituiti dal metodo proporzionale, maggioritario e misto.

Ve ne è per tutti i gusti ed ogni opinione è ovviamente legittima. Ma è ben difficile poter sostenere che la legge 6 maggio 2015, n. 52, approvata dal parlamento italiano a seguito della sentenza n. 1/2014 con cui la Corte costituzionale ha archiviato il c.d. "*porcellum*" e, si badi, una volta tanto con il "velo dell'ignoranza" ossia non sotto l'effetto della convenienza dei sondaggi a ridosso delle elezioni, sia da classificare come una legge elettorale antidemocratica.

Il maggioritario di lista a doppio turno limita il premio a chi vince entro una soglia ragionevole, come indicato dalla Corte, per garantire la governabilità e, con il doppio turno appunto, assicura che il voto determini comunque un vincitore.

È quanto da molti anni richiesto dalle principali forze politiche, in ogni schieramento per garantire la stabilità di governo.

Si può opinare, e probabilmente si continuerà a farlo, se nel sistema italiano sia più opportuna l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o non invece ad una coalizione alleata al secondo turno.

È un dibattito più che legittimo ma esclusivamente di natura politica e come tale va rispettato.

Quel che è certo è che, anche per questo profilo, non vi sono minacce agli equilibri del sistema democratico.

Il dibattito è in corso², l'Italia è dinanzi ad una stagione nuova per le sue istituzioni.

2. Tra le molte posizioni, si può forse citare la seguente risposta di Sergio Romano ad un lettore, sotto il titolo *Riforma costituzionale. Le critiche degli esperti*, in *Corriere della Sera*, 27 aprile 2016 n. 100, p. 45, «i firmatari del documento dichiarano di non essere pregiudizialmente contrari alla riforma della Costituzione e le riconoscono alcuni meriti fra cui la fine del bicameralismo perfetto e la clausola che affida esclusivamente alla Camera dei deputati il compito di dare e revocare la fiducia al governo. Ma avanzano critiche e riserve di cui almeno quattro hanno una particolare importanza. In primo luogo, ricordano che il risultato è stato raggiunto con maggioranze parlamentari ondegianti e contingenti, «anziché come frutto di un consenso maturato fra le forze politiche». In secondo luogo, sostengono che il nuovo Senato sarà una Camera fragile, composta da un personale politico che non avrà probabilmente né le competenze né l'autorevolezza per divenire «un valido strumento di concertazione fra Stato e Regioni». In terzo luogo, deplorano che gli elettori vengano chiamati a pronunciarsi con un sì o con no su un unico testo, composto da parti eterogenee, e pensano che «diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati». In quarto luogo, rimproverano al presidente del Consiglio di avere personalizzato l'intera questione costituzionale legando la sorte della riforma a quella del proprio governo. Sulla prima critica osservo che il metodo migliore, indubbiamente, sarebbe stato quello di una nuova Assemblea costituente. Ma i firmatari del documento non possono ignorare che nessuna importante forza politica, negli ultimi decenni, è parsa disposta a permettere che la riforma della Costituzione venisse trasferita dal Parlamento a un'Assemblea in cui i partiti avrebbero esercitato una minore influenza. Sulla seconda mi limito a ricordare che i ritocchi alla funzione del Senato potranno essere fatti in futuro sulla base delle prime, concrete esperienze. Oggi, dopo il fallimento di tre Commissioni bicamerali e della riforma scritta dal secondo governo Berlusconi, credo che il maggiore problema sia quello di non allungare ulteriormente la lista delle occasioni perdute. Sulla terza critica osservo che il risultato di alcuni referendum su materie diverse potrebbe essere ancora più incoerente ed eterogeneo di quanto sia il testo attuale. Sulla quarta, infine, mi limito a ricordare che dal primo governo Berlusconi l'Italia assiste a battaglie politiche in cui non si vota sui meriti di una legge, ma sulla persona o il partito che ne è il promotore. Renzi ne ha tratto le conclusioni e ha annunciato che se la riforma non verrà approvata, se ne andrà. È quello che accadrebbe anche se non lo avesse promesso».

Bibliografia essenziale

Capitolo primo

Sulla lunga transizione delle riforme costituzionali e istituzionali la letteratura è vastissima. Solo per segnalare le principali posizioni, anche in relazione ai differenti temi ed epoche si rinvia a AA.Vv., *Una costituzione per governare*, Venezia, 1981; AA. Vv., *Riflessioni sulle riforme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2014; AA.Vv., *Regioni e riforme costituzionali*, Bologna, 2015; Amato G., *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, 1980; AMATO G., GRAZIOSI A., *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, Bologna, 2013; ARMAROLI P., *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, 1986; Atripaldi V., FICHERA F., *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, 2007; BALDASSARRE A., *Innovazioni politiche e trasformazioni sociali nell'Italia degli anni 70. Le riforme istituzionali*, Milano, 1984; BALDASSARRE A., ROSSI G. (a cura di), *Le istituzioni costituzionali in Italia. Il dubbio della riforma*, Roma, 1986; BALDINI G., *Le riforme istituzionali: tra attori e veti, tradizioni e cultura politica*, in *Polis*, 2013, pp. 205 ss.; BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991; BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003; BARCELLONA P., CANTARO A., CASSANO F., TERZI R., *Quale Repubblica? L'Italia nella transizione politica, istituzionale, sociale*, Roma, 1996; BARRERA P., *Problemi e prospettive di riforma del Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1987, pp. 11 ss.; BARRERA P., *Referendum, revisione costituzionale, sistema politico*, in *Democrazia e diritto*, 1988, pp. 177 ss.; BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004; BIFULCO R., *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. [disegno di legge] cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 69 ss.; BIN R., MORRONE A., *Sulla riforma costituzionale*, in *il Mulino*, 2013, pp. 602-610; BOBBIO N., *Verso la seconda repubblica*, Torino, 1997; BONFIGLIO S., *Sulla rigidità delle costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico*, 2015, p.105 ss.; BRUNELLI G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo*

di revisione costituzionale: profili problematici, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2015, p. 765 ss.; CACIAGLI M., CAZZOLA F., MORLINO L., PASSIGLI S. (a cura di), *L'Italia fra crisi e transizione*, Roma-Bari, 1994; CACIAGLI M., DI VIRGILIO A., *Eleggere il Sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino, 2005; CALISE M., *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, 1994; CALISE M., *La Costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, 1998; CALISE M., *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, 2006; CANTARO A., *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Napoli, 1992; CASSESE S., *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, 1995; CASSESE S., *Dove va la Costituzione italiana?*, in *il Mulino*, 1997, pp. 320 ss.; CEC-CANTI S., *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforma*, Roma, 1991; CEC-CANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, *il Mulino*, 1997. CEC-CANTI S., VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004; CERULLI IRELLI V., *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2015, pp. 5 ss.; CHELI E., *La riforma mancata: tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000; CHELI E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012; CHELI E., *Forma di governo e legge elettorale*, in *il Mulino*, 2, 2014, pp. 199 ss.; CHELI E., *Luci e ombre di una riforma costituzionale*, in *Il mulino*, 2016, pp. 21 ss.; CHIEFFI L. CLEMENTE G., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2004; COTTURRI G., *La transizione lunga. Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni settanta alla Bicamerale e oltre*, Roma, 1997; D'ALIMONTE R., FUSARO C. (a cura di), *Le legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008; D'ANNA G., *Logiche e inconscio nelle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, 2012, pp. 348 ss.; DE FIORES C., *Uso e abuso del popolo sovrano nella vicenda costituzionale dell'ultimo decennio*, in "Democrazia e diritto", 2003, pp. 11 ss.; DE NARDIS F., *La complessa transizione. Un'analisi storico-comparata delle dinamiche istituzionali in Italia*, Milano, 2000; DICKMAN R., *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2016; ELIA L., *La Costituzione aggredita*, Bologna, 2005; FABBRINI S., *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*, Roma-Bari, 1997; FEDELE M., *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, 1994; FERRARI G. F., *Il cantiere aperto delle riforme*, in BERTOLISSI M. (a cura di), *Riforme, opinioni a confronto*, Napoli, 2015; FERRI G., *Il referendum popolare nella riforma costituzionale in itinere*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2015, pp. 533 ss.; FUSARO C., *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 1991; FUSARO C., *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, 1993; FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 431 ss.; GAMBETTA D.,

WARNER S., *La retorica della riforma. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Torino, 1994; GAMBINO S., *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, 1983; GIRAUDI G. (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005; LANCHESTER F., *Le riforme istituzionali tra aspirazioni partigiane e vincoli sistemici*, in *Quaderni istituzionali*, 1987, pp. 365 ss.; LANZALACO L., *Le politiche istituzionali*, Bologna, 2005; LIPPOLIS V., PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007; LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991; LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995; LUTHER J., PORTINARO P.P., ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996; MANGANARO F., SICLARI D. (a cura di), *Modifiche istituzionali nel contesto europeo*, Milano, 2015; MANTINI P. (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia*, Rimini, 1998; MANTINI P., *Quaderni dei democratici. Riforme costituzionali e referendum*, Roma, 2006; MANTINI P., *Le riforme istituzionali per la Terza Repubblica*, Roma, 2011; MANTINI P., *La legislatura costituente*, Soveria Mannelli, 2013; MAMMARELLA G. (a cura di), *Una costituente per le riforme*, Firenze, 2000; MASTROPAOLO A., *La democrazia è una causa persa?*, Torino, 2011. MATTEUCCI N., *Un voto per il presidente*, in *il Mulino*, 4, 1991, pp. 675 ss.; MESSINA S., *La Grande Riforma. Uomini e progetti per una nuova repubblica*, Roma-Bari, 1992; MEZZETTI L., PIERGIGLI V. (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; MIGLIO G., *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Milano, 1983; MIGLIO G., (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983; MIGLIO G., *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, Bari, 1991; MIGLIO G., *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, 1992; MORRONE A., *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *www.federalismi.it*, 2016; MOSCHELLA G., *Sistema elettorale e costituzione «reale» in Italia*, Cosenza, 1986. MUSELLA F., *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, 2012; PACINI M., *Scelta federale e unità nazionale*, Torino, 1994. PACINI F., *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 9 ss.; PANEBIANCO A., «Al cittadino non far sapere...». *Valori, interessi politici e riforma elettorale*, in *il Mulino*, 1987, pp. 359 ss.; PASQUINO G., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982; PASQUINO G., *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Bari, 1985. PASQUINO G., (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari, 1990; PASQUINO G., *La repubblica dei cittadini ombra*, Milano, 1991; PASQUINO G., *La nuova politica*, Roma-Bari, 1992; PASQUINO G., *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995; PASQUINO G., *La transizione a parole. L'Italia in mezzo al guado: il vecchio che non muore, il nuovo che non nasce*, Bologna, 2000; PASQUINO G., *La rivoluzione promessa. Lettura della Costituzione italiana*, Milano, 2011; PASQUINO G., *Finale di partita. Tramonto di una Repubblica*, Milano, 2013; PASQUINO G., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna,

2014; PASQUINO G., *Cittadini senza scettro: le riforme sbagliate*, Milano, 2015; POMBENI P., *Il sincretismo costituzionale. Se le regole non hanno un'idea*, in *il Mulino*, 1997; PRISCO S., *Costituzione, diritti umani, forma di governo: frammenti di un itinerario di studio tra storia e prospettive*, Torino, 2014; RICCAMBONI G. (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle regioni e nei comuni*, Milano, 1992; RIMOLI F., *Le riforme*, Bari-Roma, 2002; ROTELLI E., *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma, 1983; ROTELLI E., *Una democrazia per gli italiani. Geometrie politiche e costituzionali di fine secolo*, Milano, 1993; RUFFILLI R. (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, 1987; RUFFILLI R., CAPOTOSTI A., *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Bologna, 1988; SARTORI G., *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Milano, 1992; SARTORI G., *Come sbagliare le riforme*, Bologna, 1995; SARTORI G., *Mala Costituzione e altri malanni*, Bari-Roma, 2006; SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 2013; STAJANO S., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2015, p. 885 ss.; SCOPPOLA P., *Per la riforma elettorale: una prospettiva storico-politica*, in *il Mulino*, 1984, pp. 784 ss.; SCOPPOLA P., *Qualche storica ragione per respingere il presidenzialismo*, in *il Mulino*, 1991, pp. 442 ss.; SEGNI M., *La rivoluzione interrotta*, Milano, 1994; TAMBURRANO G., *Perché solo in Italia no?*, Bari, 1983; TERESI F., *La strategia delle riforme*, Torino, 1997; TEODORI M., *Una nuova repubblica?*, Milano, 1994; VALBRUZZI M., *Primarie. Partecipazione e leadership*, Bologna, 2005; VANDELLI L., *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002; VANDELLI L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, 2006; VANDELLI L., *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 283 ss.; VOLPI M., *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998; VOLPI M., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015; ZAGREBELSKY G., *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.

Per il dibattito più attuale, sul referendum costituzionale in corso, si veda www.rivistaaic.it

Capitolo secondo

La semplificazione normativa, comprensibilmente, si intreccia nell'analisi con i temi più generali della semplificazione amministrativa e istituzionale. Per le principali posizioni vedi ALBERTI A., *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2013; BENEDETTI M., *Controllo e indirizzo della regolazione: gli oversight bodies*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2012, pp. 1057ss.; CARBONE L., *L'esperienza "Taglia-leggi" a metà del*

suo cammino, in *Gior. di dir. amm.*, 2008, 5, 573 ss.; CARNEVALE P., *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in Aa.Vv., *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, pp. 55 ss.; CECCHETTI M., *Il trionfo del paradosso. Strumenti taglia-leggi e riassetto della legislazione tra obiettivi "semplificatori" ed esiti di esponenziale "complicazione" dell'ordinamento*, in LUPO N. (a cura di), *Taglialeggi e normativa tra luci e ombre*, Padova, 2011, 72 ss.; CECCHETTI M., *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in PAJNO S., VERDE G. (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, vol. I, Milano, 2010, 95 ss.; CLARICH M., MATTARELLA B. G., *Leggi più amichevoli: sei proposte per rilanciare la crescita*, in Centro studi Confindustria, *Slegare l'Italia. Per liberare lo sviluppo da troppe norme confuse*, in *Scenari economici*, vol. 8, 2010, 68; D'ATENA A., SORRENTINO F., *Attuazione del procedimento Taglia Leggi*, in *www.federalismi.it*, 2009, n. 10; LUPO N., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, pp. 147 ss.; LUPO N., *Dal regolamento alla legge: semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 2006, p. 399 ss.; LUPO N., MATTARELLA B. G., *La codificazione e il Taglia-Leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in NATALINI A., TIBERI G. (a cura), *La tela di Penelope*, Astrid, pp. 391 ss.; LUPO N., *Dalla delega ai decreti legge "Taglia-leggi": continuità o rottura?*, in *Gior. di dir. amm.*, 2009, pp. 701 ss.; NATALINI A., *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; RAVERRIRA M., *Problematiche del c.d. 'Taglia-leggi*, in *www.federalismi.it.*, 2009.

Capitolo terzo

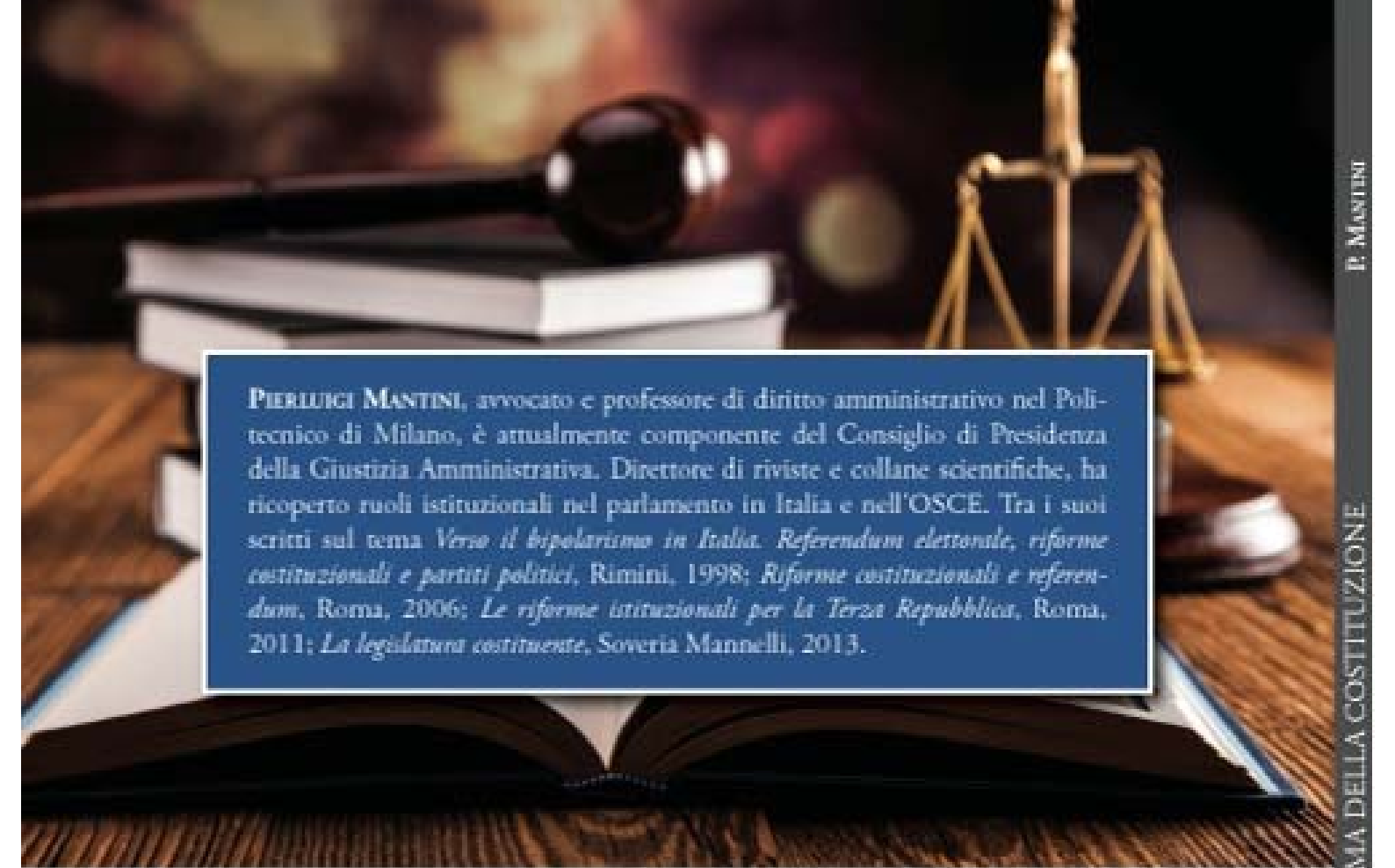
Il decreto attuativo della riforma Madia semplifica gli enti pubblici territoriali e le società pubbliche locali ma nella letteratura più recente ha tenuto banco in particolare il tema della soppressione delle province su cui vedi BIN R., *Il nodo delle Province*, in *Gior. di dir. amm.*, 2012, pp. 899 ss.; BASSANINI F., *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*; FUSARO C., *Appunto in ordine alla questione delle Province*, GROSSO E., *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*; PIZZETTI F., *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, tutti in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013; VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 845 ss.; TUBERTINI C., *Le Province*, in ALMEIDA CERREDA M., COSTA GONÇALVES P., TUBERTINI C. (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, 2015, pp. 450 ss.; TUBERTINI C., VESPERINI G., *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Gior. di dir. amm.*, 2014, pp. 786 ss.; VANDELLI L. (a cura di), *Città metropolitane*,

provinces, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n° 56 commentata comma per comma, Rimini, 2014.

Capitolo quarto

Nell'ambito della letteratura più recente, si rinvia a MATTARELLA B.G. e NATALINI A. (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, 2013, pp. 9 ss.; LUPO N., PERNICIARO G., *Verso una better regulation nell'attuazione delle direttive?*, in *Gior. di dir. amm.*, 2013, pp. 828 ss.; RANGONE N., *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2014; SARPI F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni Paesi europei: un'analisi comparata*, in NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope*, Astrid, 2010, pp. 333 ss.; VESPERINI G., *La fatica di semplificare*, in *Gior. di dir. amm.*, 2013, pp. 345 ss..

Per provvedimenti, notizie, commenti vedi www.italiasemplice.gov.it.



PIERLUIGI MANTINI, avvocato e professore di diritto amministrativo nel Politecnico di Milano, è attualmente componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Direttore di riviste e collane scientifiche, ha ricoperto ruoli istituzionali nel parlamento in Italia e nell'OSCE. Tra i suoi scritti sul tema *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionali e partiti politici*, Rimini, 1998; *Riforme costituzionali e referendum*, Roma, 2006; *Le riforme istituzionali per la Terza Repubblica*, Roma, 2011; *La legislatura costituente*, Soveria Mannelli, 2013.

La riforma della Costituzione, ora oggetto di referendum popolare confermativo, introduce per la prima volta il principio di semplificazione nella Carta costituzionale.

Si tratta di un cambiamento che, come intuibile, avrà significativi sviluppi in molti settori della vita sociale e dell'economia.

Ma la riforma costituzionale semplifica anche il sistema istituzionale superando, dopo decenni di inutili tentativi, il bicameralismo paritario "all'italiana", con la conseguente riforma del Senato, e sopprimendo enti come le province e il CNEL.

Diviene più semplice e chiaro anche il quadro delle competenze legislative, attraverso il superamento della vasta area della legislazione concorrente tra Stato e Regioni, e l'affermazione dei principi unitari e dell'interesse nazionale.

Nell'affollato campo delle regole e nella nuova scena del diritto globale occorre uno Stato meno autoreferenziale, più "semplice ed amico", più coeso, affinché possa essere protagonista nella costruzione della nuova Europa e nella soluzione delle grandi questioni del nostro tempo.

€ 20,00

ISBN 978-8858205877

