

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA REVISIONE DELL'ORDINAMENTO DELLA
REPUBBLICA**

Commissione Affari Costituzionali

Senato della Repubblica – Camera dei Deputati

Audizione 7 giugno 2010

Le riforme costituzionali: il possibile superamento del bicameralismo perfetto

L'Ance segue da anni con attenzione il dibattito parlamentare sulle ipotesi di riforma costituzionale, con riferimento, tra l'altro, al possibile superamento del bicameralismo perfetto. La tematica, infatti, unitamente alla necessità di rivedere l'attuale sistema elettorale si pone come uno dei temi preponderanti del confronto tra governo e forze politiche.

A partire dalla riforma avviata nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione (L.Cost. n.3/2001), si è dato inizio ad un processo di trasformazione in senso federalistico dello Stato, che non sembra reversibile. Al riguardo, già la legge costituzionale del 2001, introducendo un nuovo assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, prefigurava una riforma del sistema bicamerale, prevedendo espressamente che, *“sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”* (art. 11. L.3/2001).

Successivamente, dopo un lungo iter in Parlamento, è stata approvata una nuova legge costituzionale di riforma che, non avendo superato il referendum confermativo a cui è stata sottoposta, nel 2006, secondo quanto disposto dall'art 138 della Costituzione, non è mai entrata in vigore.

Il testo rivedeva profondamente la parte II della Costituzione, sull'ordinamento della Repubblica, prevedendo, tra le novità costituzionalmente più rilevanti, il passaggio dal bicameralismo perfetto ad un bicameralismo cosiddetto “asimmetrico”, con l'introduzione di significative differenze tra le due camere

riguardo a composizione e funzioni e la riforma del processo di formazione delle leggi.

In particolare, veniva istituito il Senato federale, quale organo rappresentativo delle istanze locali e luogo di raccordo tra le potestà normative delle autonomie territoriali e quelle dello Stato, con competenza all'esame dei disegni di legge ricadenti nelle materie concorrenti Stato-Regioni, mentre sarebbero spettate alla Camera dei Deputati le materie di potestà legislativa esclusiva statale.

Il sistema, definito "asimmetrico", prevedeva, comunque, la possibilità per l'altro ramo del Parlamento di proporre modifiche, lasciando, però, la decisione definitiva sul testo da approvare alla Camera competente in materia.

Veniva, inoltre, previsto l'esercizio collettivo della potestà legislativa da parte delle due Camere (c.d. leggi necessariamente bicamerali) su materie espressamente individuate, riguardanti, tra l'altro, i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Le modalità di elezione del Senato federale avrebbero dovuto garantire la rappresentanza territoriale e la contestualità con l'elezione dei Consigli regionali e lo stesso si sarebbe configurato, dopo un periodo transitorio, come organo permanente soggetto a rinnovi in dipendenza delle dinamiche della vita politica regionale, a differenza della Camera dei deputati rinnovata ogni cinque anni, al termine della legislatura.

Ai lavori del Senato avrebbero, inoltre, potuto partecipare, senza diritto di voto, i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali eletti dai Consigli all'inizio di ogni legislatura regionale.

Dopo l'esito negativo del referendum il dibattito parlamentare sulla necessità di una riforma della Costituzione è continuato senza portare fino ad ora a risultati condivisi, anche se l'esigenza di interventi di legge costituzionale che modifichino alcuni aspetti dell'assetto istituzionale sembra appartenere alle forze politiche sia di maggioranza, sia di opposizione.

Al riguardo, è opinione da più parti condivisa che la revisione del bicameralismo, ed in particolare, la trasformazione di una delle due Camere in una rappresentanza del governo locale, sia la logica conseguenza della via tracciata dalla riforma del 2001, che ha impresso al sistema costituzionale italiano una svolta in senso federalistico.

Peraltro, se il dibattito politico dovesse portare alla realizzazione di un'ipotesi di questo tipo, occorrerebbe analizzare puntualmente alcuni profili particolarmente complessi relativi alla configurazione del "Senato federale". Dovrebbe, in particolare, essere assicurata la sua effettiva funzione di organo rappresentante delle autonomie, anche attraverso adeguati meccanismi elettorali che garantiscano il reale collegamento dei senatori con il territorio in cui vengono eletti.

Al riguardo, gli strumenti individuati nel precedente progetto di riforma, relativi alla contestualità con l'elezione dei Consigli regionali e alla limitazione del diritto di elettorato passivo – riconosciuto solo a coloro che avessero già ricoperto cariche pubbliche in enti territoriali locali o regionali all'interno della regione o fossero stati eletti senatori o deputati nella stessa, ovvero fossero ivi residenti al momento dell'indizione delle elezioni - non sarebbero stati sufficienti ad avviso di molti commentatori, ad assicurare una reale saldatura del Senato federale con il territorio e la dimensione del governo locale.

In relazione poi alla diversa composizione e alle diverse funzioni delle due Camere e conseguentemente ai loro rapporti con l'Esecutivo nell'assetto istituzionale, si porrebbe la questione di lasciare, come già previsto nel progetto di riforma mai entrato in vigore, la sola Camera dei Deputati come titolare del rapporto di fiducia con il Governo, a scongiurare i rischi di un aumento dell'instabilità politica che si porrebbero nel caso di un Esecutivo responsabile nei confronti delle due Camere di così diversa composizione.

Infine, nell'ambito del procedimento legislativo, in caso di competenze differenziate delle due Assemblee sull'esame dei disegni di legge, occorrerebbe prestare particolare attenzione alla definizione dell'ambito, concorrente o esclusivo, in cui gli stessi ricadono, al fine di evitare conflitti di attribuzione, nonché incorrere in un vizio di costituzionalità delle leggi.

Sul superamento del bicameralismo perfetto, tema dibattuto fin dagli anni '80 con l'istituzione delle prime commissioni parlamentari di riforma, resta, infine, da considerare che, ai fini del procedimento di approvazione delle leggi, l'esame bicamerale dei progetti, pur potendo comportare ritardi e rallentamenti dell'azione legislativa, consente una piena istanza di riesame, permettendo a volte un miglioramento tecnico-politico del testo finale o quanto meno la correzione o il recupero di norme meritevoli di un esame più approfondito.

La modifica del titolo V

Ad oltre nove anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione sono rimasti ancora irrisolti molti dei dubbi e delle perplessità avanzate dall'Ance all'indomani dell'approvazione della legge 3/2001.

Infatti, nonostante l'impegno mostrato sotto alcuni profili ad attuare le modifiche del Titolo V, si deve evidenziare ancora l'insufficiente capacità delle istituzioni

di rapportarsi efficacemente secondo i criteri di leale collaborazione e sussidiarietà sanciti nella Costituzione.

Le principali preoccupazioni dell'Ance riguardano proprio il problema della composizione dei conflitti tra Stato, Regioni ed enti locali, alla luce del nuovo assetto delle competenze legislative.

Se, infatti, il processo regionalista intrapreso dal legislatore costituzionale rappresenta un importante momento di crescita ed evoluzione per il Paese, è però necessario che questo processo, oltre che essere attentamente monitorato nei suoi effetti, venga attuato secondo direttive di coordinamento.

In questi anni si sono registrati numerosi casi in cui il mancato raccordo politico tra le istituzioni ha determinato forti incertezze normative e disparità regionali, con effetti paralizzanti sulla competitività del Paese.

Basti pensare alla recente esperienza del Piano casa per l'housing sociale e degli imbarazzanti ritardi maturati a causa del contenzioso tra lo Stato e le Regioni, o al caso del cd. Piano Casa 2 sugli ampliamenti e le demolizioni e ricostruzioni e delle relative leggi regionali di attuazione, in molte delle quali si avverte la palese sensazione di un atto normativo volto a ridurre al minimo le ricadute locali dell'intervento statale.

È evidente che il rapporto Stato – Regioni deve essere non solo ricucito, ma soprattutto ridisegnato nella logica di superare l'eventuale antagonismo/protagonismo politico tra Governo centrale e Governo locale, altrimenti qualsiasi misura rischia di essere inutile.

Tutto ciò è ancora più evidente se si guarda al numero impressionante di ricorsi instaurati innanzi alla Corte Costituzionale, chiamata a svolgere non solo un

controllo di legittimità delle leggi, bensì un ruolo di supplenza politica che non le è proprio, nel tentativo di regolare il contenzioso tra Stato e Regioni.

Le preoccupazioni dell'Ance riguardano soprattutto tematiche quali governo del territorio, ambiente e beni culturali, caratterizzate da una forte frammentazione delle potestà normative e dell'esercizio dei connessi poteri e funzioni amministrative.

Governo del territorio

In materia di governo del territorio, a causa della perdurante latitanza del legislatore statale dal 1942, ha assunto fondamentale rilievo la sentenza della Corte Costituzionale 303/2003 con la quale si è cercato di chiarire la portata di questo settore caratterizzato da un complesso sistema di materie e funzioni legate allo sviluppo e alla trasformazione del territorio.

In particolare, la Corte Costituzionale ha riconosciuto che il governo del territorio rappresenta un concetto complesso e ampio, ma ha chiarito che è prevalentemente incentrato sulle materie classiche dell'urbanistica e dell'edilizia, attenuandone in tal modo gli effetti innovativi.

All'indomani della modifica dell'articolo 117 della Costituzione con la quale la locuzione "governo del territorio" ha preso il posto dell'urbanistica, erano stati anche avanzati forti dubbi sull'esatta portata di questa materia, soprattutto per quanto riguarda l'edilizia, che non essendo espressamente riservata allo Stato, né soggetta a potestà legislativa concorrente, veniva reclamata dalle regioni come materia di loro esclusiva spettanza.

La Corte, intervenuta in materia, ha però stabilito che anche l'edilizia deve considerarsi ricompresa nel concetto di governo del territorio e pertanto si deve

considerare materia di competenza concorrente Stato-Regioni, in considerazione del fatto che la disciplina dei titoli abilitativi “storicamente appartiene all’urbanistica”, la quale rientra senza dubbio nel governo del territorio.

A fronte però dei chiarimenti a livello giurisprudenziale, non si è riusciti a definire a livello nazionale i principi fondamentali della materia, lasciando ampi margini di indeterminatezza nella gestione dei poteri da parte delle diverse istituzioni coinvolte.

Infatti, come più volte sottolineato dall’Ance nelle diverse sedi istituzionali, la regolamentazione dell’uso dei suoli incide profondamente sul regime della proprietà, materia questa di legislazione esclusiva dello Stato.

È evidente quindi che risulta quanto mai necessaria la predisposizione di una legge quadro che definisca regole, attribuisca le funzioni e sanzioni le inadempienze.

La codificazione a livello nazionale dei nuovi istituti dell’urbanistica rappresenta un appuntamento non più rinviabile, soprattutto alla luce delle numerose leggi regionali che hanno profondamente innovato il sistema di pianificazione e gestione del territorio e conferito innovativi poteri amministrativi agli enti locali senza alcuna copertura statale, come evidenziato dalla recente sentenza del TAR Lazio sul PRG di Roma.

Tutto ciò con il rischio di continui ricorsi alla Corte costituzionale e il conseguente stallo dell’attività normativa nell’attesa della definizione delle diverse attribuzioni.

Se non vengono definite a livello statale le linee fondamentali all’interno delle quali possono e debbono operare i legislatori regionali, è tutto il sistema di

gestione del territorio a fallire.

Una riprova è stata offerta dal recente decreto legge sulla liberalizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria che ha innescato un'accesa rivendicazione di competenze con il rischio di paralizzare la portata innovativa degli snellimenti procedurali.

Ambiente e beni culturali

La problematica del mancato raccordo tra competenze ed attribuzioni è particolarmente avvertita anche in altri ambiti normativi di notevole importanza per il settore delle costruzioni, vale a dire la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, materie queste riservate allo Stato (art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione).

Anche su questi aspetti si è reso necessario l'intervento della giurisprudenza costituzionale, al fine di dirimere conflitti tra funzioni e di specificare i diversi ruoli attribuiti allo Stato e alle Regioni.

Occorre, infatti, rilevare come in questi ambiti negli ultimi anni abbiamo assistito ad un processo di accentramento delle competenze amministrative, in contrasto con l'assetto dei poteri legislativi e il principio di sussidiarietà dettato dall'art. 118 della Costituzione.

Ne sono riprova sia il D.Lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del Paesaggio", sia il D.Lgs. 152/2006 "Codice dell'ambiente".

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha chiarito che l'ambiente, pur non essendo definita dalla Costituzione come una vera e propria materia, configuri un

“valore” costituzionalmente protetto e trasversale poiché investe e si intreccia con altri interessi e competenze anche regionali.

Pertanto, spettano allo Stato le determinazioni e i regolamenti che rispondono ad esigenze di disciplina uniforme su tutto il territorio (sentenze 127/2010; 233/2009; 411/2007 e 407/2002).

Del pari si deve rilevare come i beni culturali comprendano sia quelli storico-artistici che quelli di rilievo paesaggistico, per cui la disciplina dell’attività di tutela spetta in via esclusiva allo Stato (che ha provveduto con il D.Lgs. 42/2004), mentre la disciplina dell’attività di valorizzazione, fermi restando i principi nazionali, è rimessa alle regioni (sentenza 183/2006).

A fronte di questa ripartizione di competenze, nella prassi si assiste però a continui conflitti di funzioni e attribuzioni.

Ad esempio, in materia di vincoli paesaggistici, viene previsto che il potere di rilasciare l’autorizzazione per l’esecuzione di interventi sugli immobili vincolati possa essere delegato dalla regione in primo luogo alle province od a forme associative di enti locali e, solo in via subordinata e a determinate condizioni, ai comuni.

In tal modo, però non si tiene conto dell’opportunità di incardinare innanzi ad un unico soggetto entrambi i procedimenti necessari per l’esecuzione di opere su immobili vincolati, ossia il rilascio del titolo abilitativo e il nulla osta paesistico.

Opportunità questa che appare ancora più rilevante nei casi in cui il piano paesaggistico è stato emanato d’intesa fra la regione e i Ministeri dei beni culturali e dell’ambiente e gli strumenti urbanistici comunali hanno provveduto a conformarsi al piano stesso, assicurando in tal modo già “a monte” la verifica

della compatibilità degli interventi di trasformazione del territorio con i valori di tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Da ultimo vorremmo sottolineare come attraverso adeguamenti regionali della normativa statale, in generale, possano essere introdotte fattispecie di sanzionabilità penale, materia di esclusiva competenza statale.

L'indeterminatezza che si registra in queste materie sta dando vita ad una situazione di impasse per gli operatori che si trovano a muoversi nella completa incertezza normativa e amministrativa.

Per dare attuazione al processo di decentramento delle competenze e di regionalismo, è necessario assicurare una maggiore concertazione con le autonomie territoriali, tenendo conto in primo luogo dell'interesse alla semplificazione dell'azione amministrativa, fondamentale per il rilancio della competitività economica e territoriale.

E' comunque pregiudiziale che venga assicurata una omogeneizzazione fra le diverse realtà regionali in modo da evitare il proliferare di codici locali che creano differenziazioni in materie quali ad esempio titoli abilitativi, formazione, efficienza energetica e sistemi di qualificazione.